

---

## indice

<i>Nota del Direttore</i>	5
FORUM 2009	
<b>Welfare. Geografie della crisi</b>	
<b>Approfondimenti sul caso italiano in prospettiva comparata</b>	
<i>Roma, 5-6 novembre</i>	
<i>Paolo Onofri</i>	11
Letture della crisi ed effetti sul welfare italiano	
<i>Ugo Ascoli</i>	31
Il welfare italiano secondo il Libro Bianco: riduzione dello spazio pubblico, largo agli accordi categoriali e al privato	
<i>Michele Raitano</i>	47
La segmentazione del mercato del lavoro in tempo di crisi: il caso italiano in prospettiva comparata	
<i>Eduardo Barberis</i>	79
Rapporti territoriali e coordinamento: una contestualizzazione della governance sociale in Italia	
7 ANNUAL ESPANET CONFERENCE 2009	
<b>The Future of Welfare State</b>	
<b>Paths of Social Policy Innovation</b>	
<b>between Constrains and Opportunities</b>	
<i>Urbino, 17-19 September</i>	
<i>Jens Alber</i>	105
Cosa hanno in comune i sistemi di welfare state europei e in cosa differiscono: fatti e rappresentazioni dal confronto fra Modello sociale europeo e Stati Uniti	

---

<i>Barbara Da Roit, Marcel Hoogenboom</i>	151
Vuoto per pieno: trasferimento delle idee e conseguenze (implicite) di policy	
<i>Cyrielle Champion, Giuliano Bonoli</i>	169
Frammentazione istituzionale e iniziative di coordinamento nei sistemi di welfare dell'Europa occidentale	
<i>Birgit Pfau-Effinger</i>	189
L'impatto dei congedi parentali sull'occupazione delle madri nelle società europee	
<i>Emma Carmel, Regine Paul</i>	209
Il difficile percorso verso la coerenza nella governance Ue della migrazione	
<i>Valeria Fargion, Marco Mayer</i>	231
La dimensione sociale nella politica estera dell'Unione europea	
<b>Fuori dal tema</b>	
<i>Rita Di Biase</i>	259
Gli assegni familiari in Italia: effetti redistributivi	
<i>Gli autori</i>	293
<i>English Abstracts</i>	297
<i>I fascicoli pubblicati da «Rps»</i>	305

## Nota del Direttore

RPS

Confermando una consuetudine ormai nota al pubblico di «Rps», anche quest'anno il primo fascicolo della rivista è stato dedicato alla pubblicazione di alcuni saggi presentati in recenti conferenze sul welfare. In questo caso gli eventi di riferimento sono due: il Forum annuale di «Rps» (nel 2009 per la prima volta in parte realizzato in collaborazione con la sezione italiana del network ESPAnet, i cui coordinatori per il biennio in corso sono Valeria Fargion e Yuri Kazepov) e la VII Conferenza europea del medesimo network. Si riconferma così una scelta editoriale chiara, che non richiede particolari specificazioni: quella di pubblicare saggi derivanti da convegni o conferenze di elevata qualità scientifica su temi attinenti ai più recenti sviluppi o alle più probabili prospettive del welfare europeo, che deriva dall'intenzione di estendere ad un pubblico più vasto almeno una parte delle analisi condotte in occasioni inevitabilmente piuttosto ristrette, contribuendo così anche ad un certo grado di «stabilizzazione» di quelle stesse analisi. Vale invece la pena di soffermarsi brevemente sul tipo di relazione che intercorre fra «Rps» ed ESPAnet. Una relazione che può risultare probabilmente amplificata dalla fortuita «condensazione» in un unico fascicolo di eventi che nell'ultimo anno sono stati almeno in parte condivisi; relazione certamente a nostro avviso interessante innanzitutto perché, almeno in parte, reciprocamente integrativa della *mission* delle due entità: ESPAnet nasce e vive come rete volontaria per scambi scientifici transnazionali di alto livello fra ricercatori di matrice prevalentemente accademica con matrici e competenze disciplinari plurali; «Rps» come periodico di consolidamento e diffusione di saperi sul welfare italiano ed europeo rivolto ad un pubblico esperto ma diversificato. Si tratta in effetti di una relazione che ci piace definire «leggera» in quanto basata su un sodalizio elettivo, non codificato da alcun tipo di patto stabile, dunque fluido e rinnovabile al di fuori di ogni interesse materiale su singole attività in cui sia possibile e utile collaborare per rafforzare l'iniziativa intrapresa da entrambi i soggetti. Sulla base di questa intesa, «Rps» ha coinvolto nel suo Forum annuale ESPAnet-Italia, avvantaggiandosi soprattutto di una più ampia e strutturata possibilità di aprire i suoi lavori a giovani ricercatori

che, superato un processo di selezione anonima delle loro proposte, hanno così presentato le loro relazioni in un consesso di esperti e di policy makers in continuità con quelle esposte nella stessa sede da studiosi da tempo affermati su scala almeno nazionale. Simmetricamente si è proceduto ad individuare alcuni fra i numerosissimi contributi presentati nel corso dei lavori da parte di studiosi giunti dai diversi Stati europei, consentendone la loro diffusione in Italia.

Il fascicolo è suddiviso in due sezioni. Nella prima parte tutti i saggi, conformemente al tema del Forum, concorrono all'analisi dei tipi di riassetto del sistema sociale italiano per come determinati dall'azione della crisi finanziaria internazionale e dell'azione nazionale di governo. Al di là degli specifici e ovviamente diversificati focus, nel loro complesso questi saggi innanzitutto confermano una nozione ormai condivisa almeno fra una parte degli osservatori e degli analisti sociali: quella della separatezza italiana dei due tracciati, della crisi e dell'azione di policy. Gli orientamenti e le (limitate) azioni intraprese dal governo su mercato del lavoro e sul welfare non sembrano infatti essere stati realmente interrogati, né tantomeno intaccati e riorientati dalle problematiche sociali inasprite dalla crisi nell'ultimo biennio. Privatizzazione, disarticolazione territoriale del welfare detto «di cittadinanza» e irrisorietà degli interventi di protezione delle fasce occupazionali più deboli emergono dalla lettura di questo gruppo pure eterogeneo di saggi come la marca forte del nostro attuale sistema di protezione sociale. Esemplicazioni in tal senso sono rintracciabili in tutti i saggi qui pubblicati, a partire dai primi due, di taglio generale e, se così si può dire, di inquadramento o di cornice. Bypassando in questa sede i molti e specifici contenuti, si richiama qui solo come Paolo Onofri nel suo scritto sottolinei l'esigenza di diverse e più adeguate scelte di politica economica in relazione sia ai sistemi di protezione sociale, comprese le relative implicazioni circa la necessità di stanziamento di risorse aggiuntive. Ugo Ascoli evidenzia l'insidioso tentativo del governo di costruire, nel suo Libro Bianco sul welfare, la cornice entro la quale dar vita ad un welfare pubblico ridotto, basato sempre di più su tratti categoriali-corporativi e privatistici; Raitano esamina l'acuirsi di disuguaglianze e rischi in un mercato del lavoro nazionale già caratterizzato da forti frammentazioni e differenziazioni in assenza di protezioni sociali adeguate per l'intera popolazione attiva; Barberis rileva l'estemporaneità di molte soluzioni del conflitto (politicizzato) fra le istituzioni di governo del territorio e – nel campo delle politiche sociali – confermata dalla mancata implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.

La seconda sezione, come detto, ricalca il tema della VII Conferenza

europea ESPAnet, il cui focus è stata una riflessione complessiva sul futuro del welfare, rintracciandone i percorsi di innovazione che si delineano fra limiti e opportunità. L'argomento è stato sviluppato attraverso una varietà molto ampia di contributi, discussi durante la Conferenza sia nelle sedute plenarie che in sezioni parallele. In totale i paper presentati, a volte anche in versione progress e tutti in inglese, sono stati circa un centinaio. Nel fascicolo, per evidenti ragioni, se ne dà un saggio quantitativamente molto limitato. La scelta dei contributi per la pubblicazione in «Rps» è stata orientata soprattutto dall'ampiezza di sguardo e compiutezza argomentativa, nonché dalla loro originalità tematica. Apre questa sezione un importante saggio di Jeans Alber dedicato all'analisi comparativa fra modello di welfare europeo e welfare statunitense. A partire dalla messa in discussione dell'esistenza stessa di un modello sociale europeo con caratteristiche di unicità e compattezza e dell'effettiva residualità del sistema americano, l'autore – dopo una serie di dettagliate analisi comparative condotte su diversi programmi di policy sociale – sostiene l'esistenza di una notevole differenziazione interna dei sistemi di welfare nazionali e la presenza di un welfare Usa pregiudizialmente sottovalutato dagli osservatori europei. Il saggio si conclude analizzando le prime tappe di quello che l'autore individua come un processo di avvicinamento reciproco fra i due modelli, riconducibile al cambiamento di parole d'ordine e al tipo di riforme in corso in entrambi gli ambiti. Gli altri saggi pubblicati affrontano temi diversi non riferiti a specifiche realtà nazionali e tutti inerenti a fenomeni, tendenze o linee di policy relative alla dimensione europea delle politiche sociali. Le vie, le logiche e i limiti del trasferimento – sovente decontestualizzato – delle idee e delle politiche fra paesi sono oggetto dell'analisi di Da Roit e Hoogenboom; il tema della frammentazione interna dei sistemi di sicurezza sociale analizzato in quanto problema centrale delle politiche di riforma avviate da molti paesi dell'Europa occidentale, soprattutto alla luce della prospettiva mainstream dell'attivazione è al centro dell'analisi di Champion e Bonoli; Birgit Pfau-Effinger svolge una dettagliata analisi sulla ancora dibattuta analisi dell'impatto degli schemi di congedo familiare sull'occupazione femminile; Emma Carmel e Regine Paul analizzano il difficile percorso verso la coerenza – attraverso l'adozione di nuove logiche di governo e di relazione – nella governance Ue della migrazione fra diverse politiche, narrazioni, definizioni e processi. Conclude la sezione un saggio di Fargion e Mayer dedicato all'analisi del processo e delle tappe cui è riconducibile, nell'ultimo decennio, il relativo

RPS

Maria Luisa Mirabile

sviluppo della componente sociale delle relazioni esterne dell'Unione europea.

Il fascicolo ospita nella sezione «fuori dal tema» un saggio di Rita De Biase dedicato all'analisi degli effetti redistributivi degli assegni familiari in Italia, differenziati fra le due prestazioni (assegno al nucleo familiare e «vecchi» assegni familiari) sia in relazione al loro diverso disegno, sia – naturalmente – per gli effetti sulle platee di beneficiari.

*Maria Luisa Mirabile*

RPS

NOTA DEL DIRETTORE

FORUM 2009

Welfare. Geografie della crisi  
Approfondimenti sul caso italiano  
in prospettiva comparata

*Roma, 5-6 novembre*



## Letture della crisi ed effetti sul welfare italiano\*

**Paolo Onofri**

RPS

*L'attuale «Grande recessione» è il costo degli squilibri internazionali che hanno accompagnato gli anni della «Grande moderazione» in un contesto di permissività delle politiche monetarie e delle regole dei mercati finanziari. Negli anni futuri si dovrà pagare il costo di avere evitato un'altra Grande Depressione a settanta anni dalla precedente. Il saggio riflette sugli effetti della crisi e sulle priorità e i vincoli delle future scelte di politica economica*

*in relazione sia ai sistemi di protezione sociale, sia alle esigenze di stanziamento di risorse aggiuntive. Se dopo la prima crisi petrolifera il mondo più industrializzato si è risvegliato dal sogno della crescita in età dell'oro dei venti anni precedenti e tale risveglio significò la revisione al ribasso delle aspettative sull'andamento del tenore di vita individuale, la sfida per la politica economica di questi anni è riuscire a evitare una loro ulteriore revisione al ribasso.*

### 1. Introduzione

C'è un consenso abbastanza diffuso sul fatto che il processo di fondo che ha guidato l'evoluzione dell'economia mondiale negli ultimi venti anni sia la crescita dell'offerta mondiale di beni e servizi, conseguenza congiunta dell'innovazione tecnologica e dell'espansione dell'offerta di lavoro mondiale (Jagannathan, Kapoor e Schaumburg, 2009). Quest'ultimo fenomeno, a sua volta, sta guidando la redistribuzione del reddito tra i lavoratori dei paesi maturi e i lavoratori dei paesi emergenti (Stiglitz, 2009). Questo tipo di sviluppo ha determinato nei due decenni trascorsi la ridiscussione degli istituti di protezione sociale nei paesi più maturi e ha spinto verso un più «efficiente» funzionamento del mercato del lavoro e, in misura molto minore, un più efficiente mercato dei beni finali. Il che ha voluto dire salari più flessibili, occupazione meno protetta e inflazione molto bassa.

\* Testo rivisto successivamente dall'autore dell'intervento introduttivo tenuto in occasione del Forum 2009.

Su questo scenario di fondo nell'ultimo decennio altri aspetti della globalizzazione hanno manifestato i loro effetti. La recessione che stiamo vivendo trova, infatti, le premesse necessarie, anche se non sufficienti, negli squilibri globali che si sono determinati tra paesi che sono sistematicamente in avanzo di conto corrente (Cina, Giappone, Germania e alcuni paesi emergenti) e paesi che sono sistematicamente in disavanzo (Stati Uniti, Regno Unito, Spagna) (Onofri, 2009). La necessità di ampi trasferimenti di fondi e il contemporaneo formarsi di consistenti posizioni debitorie hanno trovato terreno fertile nella innovazione finanziaria, ma una innovazione finanziaria non trasparente. In altre parole, mentre il mercato del lavoro e quello dei beni hanno aumentato il loro grado di «efficienza», lo sviluppo degli strumenti e dei rispettivi mercati finanziari avveniva in un contesto di crescente «inefficienza»<sup>1</sup>.

Un'apparente e illusoria capacità di diversificare sempre più il rischio, messa in atto in condizioni di pesanti asimmetrie informative, ha impedito ai mercati finanziari di autogovernarsi e di garantire così la correzione degli squilibri sia globali che dei mercati delle singole attività. Da qui la crisi con tutti gli effetti che conosciamo.

Il panico per il possibile collasso finanziario ormai è passato; non siamo più di fronte alla incertezza imponderabile e profonda della fine del 2008; siamo di fronte all'incertezza sullo sbocco della crisi. Una incertezza che non vede messa a repentaglio la sopravvivenza del sistema economico e finanziario, ma che vede davanti a sé un sentiero stretto al di fuori del quale, nel medio termine, si può cadere in una stagnazione con deflazione decennale, oppure imboccare la strada della ripresa dell'inflazione con le conseguenti reazioni di politiche economiche restrittive. Questa incertezza discende dal fatto che c'è una differenza importante tra la recessione che stiamo sperimentando e quelle a cui siamo stati abituati nel passato.

Nella stragrande maggioranza dei casi, le recessioni del passato sono state provocate da interventi restrittivi di politica monetaria e fiscale che avevano l'obiettivo di riaggiustare uno squilibrio tra *flussi di domanda* e *flussi di offerta* aggregati nell'economia. L'attuale recessione conduce a un necessario riaggiustamento degli *stock*. Gli attori dell'economia (famiglie, imprese, istituzioni finanziarie) devono correggere la loro posizione patrimoniale riducendo l'ammontare dei loro debiti rispetto al capitale o al reddito di cui dispongono.

<sup>1</sup> Difficile valutare l'importanza relativa delle «inefficienze» che rimangono sul mercato del lavoro e quelle manifestatesi sui mercati finanziari.

Se tutti simultaneamente procedono a questa correzione, l'attività economica scende in modo drastico e, invece di ridursi, la leva finanziaria cresce. Da qui la necessità inderogabile di interventi pubblici messi in atto in quasi tutti i paesi. Gli interventi sono stati finalizzati sia a fornire immediatamente la liquidità necessaria ai mercati monetari e finanziari per ripristinare il loro funzionamento e consentire la liquidabilità di voci dell'attivo patrimoniale, sia a salvare le banche che potevano essere fonti di rischio sistemico. In parallelo, le politiche di bilancio hanno cercato di compensare, almeno temporaneamente, con maggiori disavanzi pubblici, la caduta della domanda privata. Tutto questo è avvenuto attraverso l'aumento del disavanzo pubblico, che si rifletterà in una crescita prolungata nel tempo del peso del debito pubblico sul prodotto interno lordo.

Negli Stati Uniti, dove è stato più forte l'aumento del disavanzo pubblico, esso si è sostituito, in misura pressoché analoga per gli effetti sulla domanda aggregata, a una maggiore formazione di risparmio privato. Nel contempo, la riduzione degli investimenti privati ha consentito la riduzione del disavanzo della bilancia dei pagamenti correnti dal 6,5 al 3%. Se l'aggiustamento in atto si rivelerà una modificazione permanente delle posizioni patrimoniali dei diversi operatori e con la ripresa degli investimenti privati comincerà la riduzione del disavanzo pubblico, la riduzione dello squilibrio esterno degli Stati Uniti potrà assumere carattere permanente. Allo stesso tempo, parte della caduta della domanda e della produzione conseguente, che abbiamo osservato nel corso di questi trimestri, dovrà considerarsi perduta per lungo tempo. Da questo tipo di analisi consegue l'implicazione, che da più parti viene tratta, di un ritmo di crescita prospettico mediamente più contenuto rispetto al passato<sup>2</sup>. A differenza di altre recessioni che, proprio per lo squilibrio concentrato sui flussi, costituivano uno scostamento da un trend predeterminato che non risultava modificato, questa volta è probabile che la crisi finanziaria e la sua risoluzione spostino verso il basso il trend di crescita precedente<sup>3</sup>.

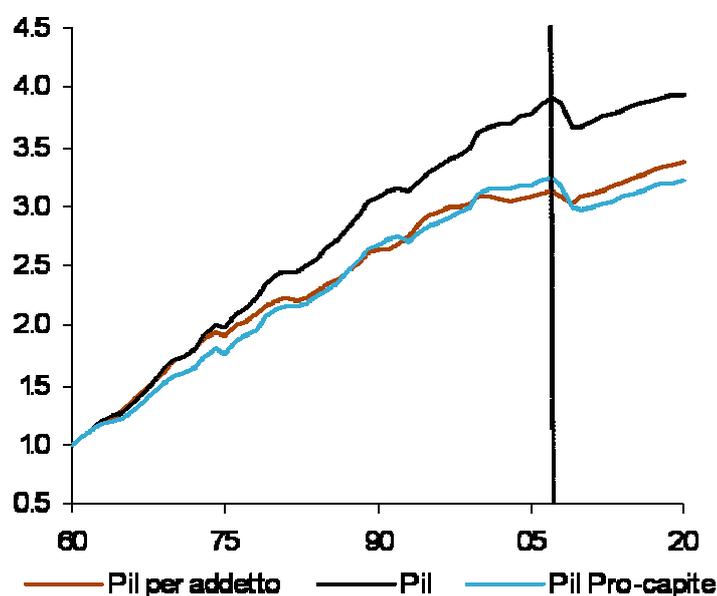
<sup>2</sup> Diversi studi sulle crisi finanziarie del passato hanno messo in evidenza che le riprese che seguono tale tipo di crisi sono più lente delle riprese che seguono interventi restrittivi di politica economica o altri shock di natura reale. Si vedano al riguardo: Reinhart e Rogoff, 2008; Claessens, Ayhan Kose, e Terrones, 2008.

<sup>3</sup> È come se le congetture autoconvalidanti sui prezzi delle attività finanziarie avessero spostato il sistema su un equilibrio con più alta disoccupazione; si veda Farmer, 2009.

Un esempio con riferimento all'economia italiana può essere utile a chiarire i possibili effetti di lungo periodo della crisi. Utilizzando un modello di equilibrio dinamico di lungo periodo fondato sul comportamento microeconomico di 65 generazioni che si sovrappongono nell'unità di tempo e la cui numerosità è costituita dalle proiezioni della popolazione effettuate dall'Istat, Prometeia ha formulato delle proiezioni decennali della crescita del Pil italiano illustrate dalla figura 1.

L'attestarsi del tasso di crescita dopo il 2010 su valori dello 0,8% medio annuo per tutto il decennio riprodurrebbe il trend di crescita del decennio passato, ma partendo dal livello più basso conseguente alla crisi, il che consentirebbe di recuperare il livello di Pil del 2007 solo verso la fine del decennio appena iniziato.

Figura 1 - Andamento storico e proiezione decennale del Pil, del Pil pro capite e del Pil per addetto (milioni di euro a prezzi costanti, 1960 = 1)



Ovviamente si possono immaginare percorsi diversi da questo, percorsi che nel tempo riportano sulla linea di tendenza precedente, ovvero consentono non solo di recuperare più rapidamente il livello di

Pil del 2007, ma anche di recuperare il livello che a quella data il Pil avrebbe avuto se la crisi non si fosse verificata<sup>4</sup>.

Questi diversi percorsi possibili riproducono la discussione in corso circa gli effetti della crisi sul prodotto potenziale delle economie mature (si vedano Furceri e Mourougane, 2009). In realtà, non si può escludere che all'uscita dalla crisi ci si ritrovi addirittura con un peggioramento del trend. Nel complesso, l'atteggiamento prevalente di fronte a questa incertezza è di ritenere, come già visto, che la ripresa in atto sarà lenta. A giustificazione di ciò sta la valutazione dello stato della crisi.

## *2. Lo stato attuale della crisi*

I mercati finanziari e i mercati monetari sembrano essersi normalizzati, ma l'entità degli scambi su di essi è minore rispetto al passato pre-crisi; la liquidità messa a disposizione dalle politiche monetarie sta alimentando quotazioni di prezzi delle azioni, di prezzi delle materie prime, che non sembrano trovare giustificazione nelle aspettative di profitto e di domanda globale. Nello stesso tempo, il sistema bancario non ha ancora risolto tutti i problemi che la crisi ha posto. Le perdite delle banche europee, se le valutazioni del Fmi sono corrette, emergono da un po' di tempo con una qualche lentezza. Se così fosse, qualche preoccupazione circa l'entità della ripresa in Europa e la sua sostenibilità potrebbe insinuarsi. Non possiamo dimenticare, infatti, che uno dei tanti fattori all'origine del quindicennio perduto giapponese fu la enorme lentezza con cui furono fatte emergere tutte le perdite del sistema bancario e assicurativo. Ma c'è anche l'interpretazione positiva. Le banche, soprattutto quelle europee, stanno aspettando, con il ritorno alla normalità, l'eventuale rivalutazione delle quotazioni degli attivi che hanno in bilancio e che finora o non avevano alcuna quotazione possibile oppure ne avevano di esageratamente basse. In

<sup>4</sup> Per valutare il grado di realismo di questa previsione sono state riportate anche le serie storiche del Pil per addetto e del Pil pro capite. L'andamento del Pil per addetto, in altre parole della produttività, mostra una accelerazione della crescita nel decennio di previsione rispetto a quello precedente; la riduzione della dinamica nel Pil complessivo è dovuta al rallentamento della crescita della popolazione in età di lavoro rispetto alla popolazione totale che si riflette in una crescita ancora più lenta del Pil pro capite.

ogni caso, c'è un timore latente più fondato ed è costituito dal fatto che la riduzione dell'attività economica, conseguente alla crisi finanziaria, potrebbe retroagire negativamente sul sistema bancario attraverso l'aumento progressivo e dilazionato nel tempo delle sofferenze sui prestiti.

Sul mercato dei cambi ci si domanda se terrà ancora quell'accordo implicito che, negli anni passati, è andato sotto il nome di Bretton Woods II, vale a dire quell'accordo implicito per cui i paesi dell'Estremo Oriente producono e risparmiano, i paesi più avanzati (Inghilterra e Stati Uniti) producono sì, ma in misura proporzionalmente minore, soprattutto consumano e ricevono finanziamenti per il loro consumo dai paesi che risparmiano. Finora la stabilità del dollaro è stata garantita dall'operare di questo meccanismo. Se si conferma la tendenza all'aumento della propensione al risparmio negli Usa e nel Regno Unito, dal mercato dei cambi non dovrebbero venire rischi significativi di instabilità finanziaria.

Dal punto di vista dell'economia reale un aspetto positivo è rappresentato dai paesi emergenti che stanno soffrendo di meno di quanto ci si aspettasse e la loro attività economica sta riprendendo anche perché, in realtà, sono stati e sono ancora meno coinvolti rispetto all'Europa e agli Stati Uniti nella riduzione della leva finanziaria. Nelle economie mature le politiche di bilancio hanno sostenuto la domanda, in particolare la domanda di auto, e i risultati positivi si sono visti. Infine, è in corso un ciclo di riaccumulo di scorte. Tutti e tre questi fattori contribuiscono a spiegare i segnali di ripresa in corso. Quando si saranno esauriti gli effetti transitori delle politiche di bilancio e del ciclo delle scorte rimarrà il quesito, come argomentato in precedenza, se la domanda tornerà autonomamente ai livelli precedenti e se la crisi avrà effetti anche sul prodotto potenziale.

Un altro argomento di natura reale a sostegno della lentezza della ripresa è fondato sull'andamento recente della occupazione. La tabella 1 mostra come la reattività dei mercati del lavoro è stata molto diversa da paese a paese. Si va dal caso estremo della Spagna che, nel corso di otto trimestri, ha perso il 9% dell'occupazione, al caso opposto della Germania che, in quell'intervallo, ha aumentato l'occupazione dello 0,2% e con una posizione intermedia dell'Italia, che nello stesso periodo ha perso l'1% dell'occupazione. Vicino al comportamento della Spagna c'è il mercato del lavoro americano, che ha perso ormai il 4,7% di occupazione.

*Tabella 1 - La recessione e il mercato del lavoro.  
Variazione tra l'inizio della recessione e il terzo trimestre 2009*

	Pil	Occupazione
Usa	-3,1	-4,7
Uk	-6,0	-1,9
Italia	-5,9	-1,0
Germania	-5,6	0,2
Francia	-2,6	-1,6
Spagna	-4,5	-9,0

RPS

Paolo Onofri

Questi dati sono da leggere congiuntamente alla variazione del Pil che, nello stesso intervallo di tempo, è avvenuta. In Europa il Pil è caduto decisamente di più di quanto non sia caduto negli Stati Uniti e la disoccupazione è cresciuta decisamente di meno. Riflesso delle diverse flessibilità del mercato del lavoro, riflesso anche di impostazioni che privilegiano in Europa (Spagna e Regno Unito escluse) la conservazione del capitale umano presso le aziende rispetto alla flessibilità allocativa del mercato stesso.

Queste valutazioni sollecitano una previsione che la ripresa dell'occupazione sarà molto più lenta di quella della produzione. Infatti, è molto probabile che nei prossimi anni la ristrutturazione dei processi produttivi sia un obiettivo attraverso il quale le imprese cercheranno di sopravvivere alla crisi. Quando si sarà tornati a produrre quanto si produceva nel 2007 lo si farà con una maggiore efficienza produttiva e quindi con una minore occupazione. Va preso in considerazione, quindi, il rischio di una fase di disoccupazione strutturale come fu sperimentato dopo il primo e secondo shock petrolifero, anche se, essendo ora diversi i gradi di protezione della occupazione anche sul continente europeo, probabilmente non sarà così lungo come fu dopo il primo e secondo shock petrolifero.

### *3. Le prospettive*

Veniamo alla domanda che molti si pongono: la politica economica mondiale è stata in grado di evitare il collasso finanziario di tutto il mondo; ma, mancando la pressione dell'inverno 2008-2009, sarà in grado di gestire in modo ordinato il ritorno alla normalità?

Date le argomentazioni premesse il ritorno alla normalità vuol dire ri-

tornare alla bassa volatilità della crescita del passato, anche se a valori medi più contenuti. Questo ritorno a una crescita «regolare» dipende dalla capacità della politica economica di gestire una uscita non troppo tardiva dalle politiche monetarie molto permissive, una uscita non troppo precipitosa dalle politiche di bilancio espansive e, in parallelo, un'effettiva riforma delle regole che governano i mercati finanziari. La riforma delle regole che governano i mercati finanziari è la condizione perché le politiche monetarie possano avviare in modo graduale il ritorno a livelli più normali dei tassi di interesse senza dover agire con una terapia d'urto, visto che sarebbe singolare che dopo quanto è successo negli anni passati le autorità monetarie non si ponessero anche l'obiettivo del controllo del livello dei prezzi delle attività finanziarie.

Il riferimento storico, un anno fa appropriato, alla Grande Depressione degli anni trenta, sta perdendo il suo fascino intellettuale. A mio parere, se andiamo alla ricerca di una situazione nel passato che può essere di un qualche insegnamento, ora dobbiamo ricercarla in quanto è successo alla fine degli anni settanta come conseguenza del modo in cui fu gestita la reazione al primo shock petrolifero. Politiche iniziali blandamente restrittive, alle volte anche di accomodamento dello shock petrolifero, determinarono una ripresa dei prezzi delle materie prime e del petrolio verso la fine degli anni settanta che portò alla revisione radicale delle politiche monetarie dell'inizio del 1980 e alla recessione della prima metà degli anni ottanta. Ora il rischio che qualcuno paventa non è l'inflazione dei beni ma quella delle attività finanziarie. Non credo sia la prospettiva dominante e ritengo che la politica economica sarà in grado di evitare una seconda fase recessiva tra due, tre anni.

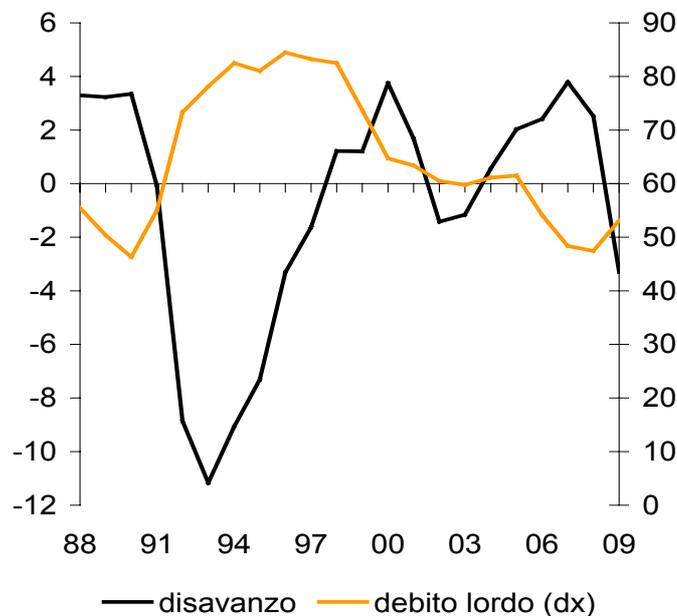
Anche se eviteremo questa seconda fase di recessione, ci troveremo comunque con meno risorse e più necessità, ovvero, più esigenze di sostegno da soddisfare rispetto a quello che stimavamo circa due anni fa. Al minor ritmo di crescita si accompagnerà il problema del rientro dai debiti pubblici che negli anni 2009-2011 si formeranno. La fase di rientro a partire dal 2012 sarà lunga e l'onere si sovrapporrà, nei paesi a più alto invecchiamento, al maggiore onere pensionistico, sanitario e assistenziale che l'invecchiamento comporta.

#### *4. Due casi di crisi finanziaria e successivo aggiustamento*

Ci sono due esempi recenti di paesi che, a cavallo della fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta, hanno affrontato i problemi dello

sgonfiamento di una bolla finanziaria-immobiliare e le crisi bancarie conseguenti: il Giappone e la Svezia. Il Giappone non ne è ancora completamente uscito. La Banca centrale ha tardato ad allentare la politica monetaria; il sistema bancario e assicurativo, come già detto, ha affrontato con estrema vischiosità l'emersione delle perdite conseguenti allo sgonfiamento delle bolle immobiliare e azionaria e il permanere in una situazione di fragilità finanziaria espone maggiormente agli shock; interventi successivi di espansione della spesa per infrastrutture pubbliche non hanno dato che impulsi temporanei all'attività economica alimentando la crescita del debito pubblico la cui dimensione ha già superato una volta e mezzo quella del Pil; aumenti dell'Iva non hanno portato alcun giovamento ai conti pubblici e il Giappone si trova ancora in una condizione di deflazione e di trappola della liquidità, a testimonianza che provvedimenti successivi di natura macroeconomica hanno costi crescenti ed effetti via via minori.

Figura 2 - L'aggiustamento del settore pubblico in Svezia: indebitamento e debito della pubblica amministrazione, in percentuale del Pil



Quella svedese è una storia di successo, ma si è conclusa completamente pochi anni fa. Nella figura 2 si vede come il debito pubblico svedese che nel 1991 era il 55% del Pil, raggiunse nel 1996 l'85% e solamente nel 2006 è ritornato al livello del 1991. In un caso di successo, ci sono voluti 15 anni per riportare il peso del debito pubblico ai livelli pre-crisi; il tutto, nonostante il recupero rapido in termini di crescita favorito dal deprezzamento della corona svedese; crescita che, dopo il 1993, cominciò a riportare a condizioni decisamente migliori il disavanzo pubblico e anche a risanare il sistema bancario, il quale si trovò nel giro di qualche anno nelle condizioni di essere ri-privatizzato a condizioni che consentirono di più che compensare il costo delle nazionalizzazioni che erano state effettuate all'inizio del 1991.

È interessante osservare che il comportamento dell'occupazione in Svezia, nonostante il rapido recupero dell'attività economica, fu molto lento e solamente nel 2006 il numero di occupati raggiunse il livello pre-crisi del 1989.

### *5. Le politiche economiche in prospettiva*

La risposta data dai diversi paesi alla crisi 2007-2008 non poteva essere diversa. Gli esempi precedenti ci mostrano che, anche nel caso di successo, essa avrà, comunque, la conseguenza di porre al centro degli obiettivi di politica economica per un decennio la riduzione del peso del debito pubblico. Questi effetti discendono sia dalle misure di espansione del disavanzo (discrezionale e automatica), sia dalla caduta del Pil e dalla sua più lenta dinamica prospettata per il futuro. Da qui la considerazione precedente circa la prospettiva di riduzione delle risorse e aumento delle esigenze. L'azione congiunta e apparentemente più determinata del passato nei confronti dei cosiddetti paradisi fiscali è il segnale che per riassorbire i disavanzi che in questi anni si stanno creando sarà necessaria sì una riduzione della spesa pubblica, ma da sola essa non potrà riuscire nell'intento e quindi anche un aumento delle entrate dovrà contribuire all'obiettivo, possibilmente senza incrementi della pressione fiscale su chi già paga le imposte.

Per valutare gli effetti di medio periodo sul bilancio pubblico della crisi in atto è sufficiente prendere in considerazione il nostro paese dove l'entità discrezionale degli interventi di bilancio pubblico è stata molto limitata e quindi l'impatto *incrementale* sul debito pubblico più contenuto che in altri paesi, ma dove la caduta del Pil tra il 2007 e il 2009 è

stata di poco inferiore al 6% e per i prossimi anni si prospetta di poco inferiore dell'1% medio annuo. Da solo l'effetto della contrazione del Pil cambia, nel caso italiano, in modo non trascurabile il peso della spesa pensionistica nei prossimi anni. Prendiamo in considerazione le stime effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato prima della crisi: dati i provvedimenti presi negli anni scorsi, data l'ipotesi di crescita del Pil a prezzi costanti dell'1,8% all'anno tra il 2010 e il 2020, la spesa pensionistica nei prossimi dieci anni è proiettata in un rapporto costante con il Pil pari al 15%. Se invece la crescita del Pil non dovesse superare l'1% annuo prima citato, a parità di spesa pensionistica il suo peso salirebbe alla fine del decennio al 16,7% e il peso del debito pubblico aumenterebbe di circa una decina di punti rispetto al livello che si stima per il 2010. In altre parole, nei prossimi dieci anni il costo delle misure adottate per contenere la crisi attuale si sovrapporranno alle esigenze che sappiamo matureranno in conseguenza dell'invecchiamento della popolazione.

Tabella 2 - *Proiezione decennale del rapporto spesa pensionistica/Pil*

	2005	2010	2015	2020
<i>Spesa pensioni su Pil (%)</i>				
Rgs	14,0	15,1	15,1	15,0
Prometeia	14,0	15,5	15,9	16,7
<i>Pil prezzi correnti (milioni di Euro)</i>				
Rgs	1.428.400	1.596.122	1.895.400	2.307.300
Prometeia	1.428.400	1.558.012	1.847.792	2.118.476

Fin qui la maggiore limitatezza prospettica delle risorse, consideriamo ora la moltiplicazione delle necessità che consegue alla lunghezza dei tempi di recupero dell'occupazione, con qualche riferimento più specifico al nostro paese. Le necessità emergenti riguardano chi sta sopportando i costi della crisi e la disuguaglianza crescente che essa genera. Disuguaglianza che non consegue a un ritmo di crescita sostenuto e che si traduce tutt'al più in aumento della povertà relativa, ma disuguaglianza che si esprime in aumento della povertà assoluta che potenzialmente può coinvolgere chi ha un lavoro precario e chi ha un lavoro in un settore esposto alla concorrenza internazionale. Su queste due tipologie di lavoratori si scarica tutto il costo della riduzione dell'attività economica, mentre vi sono segmenti del nostro sistema economico che o non ne stanno soffrendo affatto (i dipendenti pub-

blici), oppure ne soffrono solo marginalmente in modo derivato proprio per la loro protezione alla concorrenza internazionale e in alcuni casi anche a quella interna.

Che cosa si prospetta, a questo punto, per il sistemi di welfare in Europa e in Italia? Nel passato la Grande Depressione degli anni trenta ha portato alla istituzione di forme di welfare state negli Stati Uniti e alla loro diffusione successiva nell'Europa del dopoguerra, dove già riflessioni al riguardo erano iniziate anche in precedenza. Lo shock petrolifero degli anni settanta ha invece imposto dei vincoli significativi, ha condotto alla revisione diffusa degli istituti di welfare. In questi anni la Grande Recessione e il dipanarsi dei suoi effetti negli anni dieci di questo secolo porteranno ulteriori vincoli oppure favoriranno un nuovo rilancio del welfare state? C'è stata una sterzata molto rapida nel ruolo dell'intervento pubblico sia per quanto riguarda le politiche di intervento nei mercati finanziari, sia per le politiche di stabilizzazione della domanda. Questa sterzata si ripercuoterà anche sull'impostazione delle politiche di protezione sociale oppure rimarranno le uniche esenti da una nuova presenza rilevante dei settori pubblici?

La filosofia che ha orientato gli interventi sul welfare degli ultimi due decenni, è stata quella di una maggiore responsabilizzazione individuale nei confronti dei rischi di caduta del reddito nella vecchiaia, dei rischi di perdita del posto del lavoro e in generale anche dei rischi della salute. In questa recessione i governi si sono posti come assicuratori di ultima istanza per i rischi di istituzioni finanziarie. Avendo svolto questa funzione di assicuratori dei rischi dei mercati finanziari, potranno trascurare i rischi che gli individui hanno preso a loro carico nel corso di questi anni? Questi rischi sono stati facilmente affrontati nel momento di una buona fase di crescita, proprio perché in realtà mantenevano una dimensione potenziale, ma ora si sono materializzati e si sono materializzati non in modo segmentato settorialmente, ma sistemico.

Negli Usa, qualcosa di questo genere sta lentamente muovendosi. Abbiamo visto che l'impatto sulla disoccupazione è stato tra i più forti, ci si aspetta un recupero dell'occupazione più rapido che in Europa, ma il riassorbimento di circa otto milioni di lavoratori che in questi due anni hanno perso il posto di lavoro è un obiettivo complesso da realizzare. È comunque significativo che le politiche di pieno impiego comincino a trovare eco nel linguaggio della politica e non solo della politica. Sembra, infatti, emergere un linguaggio da anni quaranta/cinquanta, quando l'obiettivo della politica economica era appunto

la piena occupazione. C'è già chi fa riferimento al cosiddetto *Gi Bill* del 1944 quando si cominciarono a prevedere indennità di disoccupazione e attività formative per i milioni di persone che avrebbero dovuto ritornare al lavoro al termine della seconda guerra mondiale<sup>5</sup>.

In Spagna il problema è ancora più grave che negli Stati Uniti. Infatti, l'incremento della disoccupazione in Spagna è drammatico e la gravità sta nel fatto che è molto più chiaro che altrove che quella parte dell'attività edilizia, dovuta alla bolla immobiliare, difficilmente ritornerà nel futuro.

In Italia quello che è emerso finora dai dati Istat sulle forze di lavoro e dell'Inps sulla Cig è che le forme di difesa dell'occupazione hanno consentito di prendere tempo di fronte sia all'evoluzione della situazione congiunturale, sia alle pressioni crescenti di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali verso un'impostazione più universalistica. Il caso degli ammortizzatori sociali in Italia è emblematico delle questioni che si intersecano nell'accordare coperture di rischi individuali, esigenze di mobilità occupazionale del sistema economico, conservazione del capitale umano da parte delle aziende e, non ultima, una limitazione dei comportamenti opportunistici. Da più di dieci anni circolano progetti dettagliati di riforma degli ammortizzatori sociali abbastanza condivisi. Essi identificano i rischi di perdita di reddito da parte dei lavoratori da coprire con assicurazioni sociali in due tipologie: (i) crisi congiunturali di domanda e crisi temporanee aziendali specifiche che hanno uno strumento appropriato già esistente (la cassa integrazione nelle sue specificazioni ordinaria e straordinaria); (ii) crisi strutturali aziendali e/o sistemiche che generano disoccupazione e possono richiedere attività formative per evitare che la disoccupazione diventi di lunga durata.

Nel primo caso, il problema è l'estensione a tutte le aziende del diritto a fruire della Cig, assieme ovviamente alla corrispondente contribuzione, eventualmente variabile in funzione dell'uso della stessa. Queste modificazioni dovrebbero essere accompagnate dall'abolizione dell'istituto della mobilità.

Nel secondo caso l'indennità di disoccupazione vera e propria dovrebbe essere estesa come copertura, conservare comunque la natura di assicurazione sociale e quindi prevedere condizioni di contribuzioni precedenti per il suo godimento, limiti nella durata, decre-

<sup>5</sup> Si vedano Jagannathan, Kapoor e Schaumburg, 2009 e Ehrlich, 2007. Per la documentazione diretta si veda [http://www.gibill.va.gov/GI\\_Bill\\_Info/history.htm](http://www.gibill.va.gov/GI_Bill_Info/history.htm).

scenza nel tempo e fruizione condizionata alla frequenza di attività formative.

Queste condizioni applicative richiedono che la pubblica amministrazione abbia la capacità di gestire delle politiche attive del lavoro in tutti i contesti nazionali, nessuno escluso. Gli aspetti più difficili nella gestione riguardano come migliorare il trattamento della disoccupazione dei lavoratori che erano a tempo determinato (disoccupazione a requisiti ridotti) e come indennizzare chi ha perso un lavoro parasubordinato.

L'esperienza dell'indennità di disoccupazione agricola fornisce un esempio di che cosa si debba evitare per non offrire spazi a comportamenti opportunistici.

Una decina di anni fa, chi scrive aveva formulato al riguardo una proposta per i parasubordinati: introdurre una contribuzione aggiuntiva per finanziare un conto welfare individuale nozionale, al quale i parasubordinati avrebbero dovuto poter attingere durante periodi di mancanza di lavoro e i fondi non utilizzati al momento del pensionamento sarebbero andati a far parte del montante contributivo che definisce l'entità della pensione. È una proposta che presenta obiettivamente diversi problemi di applicazione e che richiederebbe una fase di sperimentazione per valutare in modo approfondito i comportamenti degli individui<sup>6</sup>.

La maggiore responsabilizzazione individuale nell'affrontare la copertura di rischi che hanno rilevanza sociale si è tradotta nel nostro paese nella riforma pensionistica del 1995. Quella riforma ha corretto tanti aspetti di disuguaglianza di trattamento a parità di contribuzione introducendo maggiore equità nel nuovo sistema contributivo rispetto al sistema retributivo. La capitalizzazione nozionale fu il compromesso obbligato per evitare la «guerra» tra le generazioni. Non si poteva fare diversamente. Ciò non toglie che si è caricato sui lavoratori più giovani, per dare sostenibilità di lungo periodo al sistema pensionistico, sia il rischio economico connesso all'andamento del tasso di crescita del Pil, sia il rischio demografico connesso alla vita media attesa al momento del pensionamento.

Lo sviluppo della previdenza complementare necessario per compensare la caduta prospettica del tasso di sostituzione salario/pensione, ha caricato anche il rischio finanziario sulle spalle dei lavoratori<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Una analisi dettagliata degli ammortizzatori sociali e dei loro oneri correnti e delle eventuali riforme è contenuta in Isae, 2009.

<sup>7</sup> Si veda l'*Appendice* al termine del testo.

In sintesi, la crisi aumenta la domanda di copertura pubblica di rischi individuali sia sul mercato del lavoro, che sulle componenti finanziarie delle pensioni e genera domanda di intervento per ridurre le disuguaglianze agendo sulla povertà assoluta che le famiglie con figli minori possono rischiare (riforma dei sostegni alle responsabilità familiari e reddito minimo d'inserimento; Guerzoni, 2007). Queste nuove esigenze si sommano a quelle che stanno maturando per via dell'invecchiamento. Vale a dire aumento della domanda di assistenza per non autosufficienti e potenziale incremento della spesa sanitaria pro capite.

Per cercare di far fronte a tutte queste esigenze, sarebbe necessario stanziare in via permanente almeno 15 miliardi di euro annui, circa un punto di Prodotto interno lordo; da qui il conflitto con la minore disponibilità di risorse, la maggiore espansione in termini relativi della spesa pensionistica, e l'obiettivo di riduzione del peso del debito pubblico. Con riferimento alla riduzione del debito pubblico ci si può domandare se l'obiettivo della politica europea sarà il ritorno sul sentiero di riduzione precedente la crisi, per continuare verso l'ipotetico 60%, oppure, dato il livello che anche i debiti pubblici di Germania e Francia raggiungeranno nel corso di questi anni, se tale obiettivo verrà implicitamente abbandonato e, per quanto riguarda l'Italia, si accetterà di perseguire il ritorno al livello pre-crisi considerando il 100% come obiettivo ultimo.

In una prospettiva di più breve termine, ci si può chiedere se l'introduzione di nuovi istituti di welfare possa essere funzionale al rilancio dell'economia oppure se costituisca un ostacolo. Dal punto di vista macroeconomico sono necessarie politiche di bilancio che sostengano nell'immediato la domanda aggregata sia direttamente, sia riducendo l'incertezza dei propri redditi che le famiglie ora percepiscono. Anche politiche di bilancio mirate allo sviluppo dell'offerta aggregata devono essere messe nel conto, ma queste saranno orientate soprattutto a produrre effetti di medio periodo.

Un sostegno alla domanda nel nostro paese oggi può venire da questo insieme di riforme indicate; al momento dell'approvazione potrebbero trovare una copertura transitoria (ad esempio, la liquidazione di attività finanziarie o reali della pubblica amministrazione), ma nell'anno successivo dovrebbero trovare una copertura permanente proprio per evitare le tensioni finanziarie e conseguentemente sociali che il debito pubblico sopra il 120%, l'aumento delle esigenze dovute all'invecchiamento della popolazione e la lenta crescita potrebbero determinare. Alla luce di queste considerazioni, il sistema pensionistico non potrà evitare di contribuire al finanziamento di queste spese addizionali.

RPS

Paolo Onofri

Non dovranno essere interventi sulla spesa pensionistica, che maturerà tra venti anni, ma dovranno essere interventi mirati a contenere la spesa nel corso di questo decennio ancora di transizione verso la piena applicazione del calcolo contributivo delle pensioni; l'obiettivo dovrebbe essere condividere tra tutti le minori risorse a disposizione.

In conclusione, dopo la prima crisi petrolifera il mondo più industrializzato si è risvegliato dal sogno della crescita in età dell'oro dei venti anni precedenti, situazione mai verificatasi in tutta la storia dell'umanità. Il risveglio fu accompagnato dalla revisione al ribasso delle aspettative sull'andamento del tenore di vita individuale: *The Age of Diminished Expectations*<sup>8</sup>. La sfida per la politica economica di questi anni è riuscire a evitare una loro ulteriore revisione al ribasso.

### *Appendice*

#### *A1. La concentrazione dei rischi nel sistema pensionistico italiano*

Il calcolo contributivo della pensione, introdotto dalla riforma del sistema pensionistico pubblico del 1995, ha al suo interno due meccanismi endogeni che garantiscono la sostenibilità del sistema stesso: (i) il rendimento nozionale dei contributi corrisponde al tasso di crescita nominale del Pil e (ii) i coefficienti che trasformano il montante contributivo in rendita annua devono essere aggiornati in funzione delle modificazioni della vita attesa all'età della pensione.

Il primo meccanismo consente la maturazione di diritti pensionistici coerente con l'incremento delle risorse del sistema economico: se accelera la crescita della produttività del sistema economico, accelera anche l'accumulo di diritti pensionistici e viceversa.

Il secondo garantisce l'equità attuariale del valore della pensione liquidata: a parità di montante contributivo se col tempo aumenta l'aspettativa di vita al momento della pensione per una determinata età, il coefficiente di trasformazione viene corretto appropriatamente per generare una rendita annua più bassa.

In questo modo il sistema pensionistico pubblico è coperto dal rischio economico e dal rischio demografico di lungo periodo. La garanzia della sostenibilità può andare a scapito della adeguatezza del livello

<sup>8</sup> È il titolo del libro che Paul Krugman ha pubblicato nel 1990 e rivisto per la terza edizione nel 1997.

della rendita annua, ragione per cui si è dato avvio alla previdenza integrativa a capitalizzazione.

Anche questo tipo di previdenza ha al suo interno dei meccanismi endogeni di garanzia di sostenibilità di lungo periodo: a lungo andare l'invecchiamento della popolazione determina una lenta riduzione della crescita dell'economia e ciò si riflette sui mercati finanziari con una lenta riduzione dei rendimenti reali e quindi con una minore crescita del valore reale degli attivi finanziari. Si manifesta lo stesso effetto se la riduzione della crescita è il risultato di shock specifici all'economia reale nazionale o internazionale.

A ciò si aggiunga il fatto che vi è un aspetto proprio dell'operare dei mercati finanziari che consiste nell'andare spesso oltre l'obiettivo di equilibrio di medio periodo (*overshooting*) nei processi di aggiustamento; ciò determina volatilità del valore del montante contributivo al momento della liquidazione della parte di pensione a capitalizzazione. Il che vuol dire che coorti diverse, ma contigue, potrebbero vedere la liquidazione della parte complementare della pensione, a parità di contribuzione, molto differenziata in funzione della situazione contingente dei mercati finanziari. Come dimostra la crisi attuale.

Dopo la Grande Depressione degli anni trenta e l'inflazione seguita alla Seconda Guerra mondiale, l'introduzione progressiva dei sistemi pensionistici pubblici a ripartizione è stata motivata dalla necessità di evitare di caricare solo su alcune sfortunate generazioni i rischi finanziari sistemici. A tutt'oggi, nei sistemi pensionistici dell'Europa continentale la pensione pubblica a ripartizione continua a svolgere un ruolo rilevante nella garanzia di reddito per la vecchiaia, pur nella consapevolezza dei problemi di adeguatezza già menzionati. Il tema della copertura di rischi sistemici dei mercati finanziari per la parte di previdenza complementare sta via via emergendo alla luce dei comportamenti dei mercati finanziari degli ultimi due anni e del fatto che i fondi pensione a capitalizzazione sono prevalentemente a contribuzione definita e il rischio finanziario è spostato sul lavoratore.

Il sistema di calcolo contributivo della pensione a ripartizione e la previdenza complementare a contribuzione definita hanno ridotto drasticamente la solidarietà intergenerazionale nell'ambito dei sistemi pensionistici rinviandola all'operare del sistema fiscale e di welfare più generale: rischi economici, demografici e finanziari sono tutti a carico del lavoratore. Volendo affrontare il problema della copertura dei rischi finanziari connessi a quella parte di pensione a capitalizzazione, che dovrebbe temperare il problema dell'adeguatezza della pensione

RPS

Paolo Onofri

pubblica, è necessario fare riferimento a misure finalizzate a coprire il rischio «lotteria dell'uscita».

A questo fine, sarebbe opportuno che i fondi pensione per la previdenza complementare, adottassero una forma di mutualità interna tra contribuenti e pensionandi che potrebbe consistere nell'applicazione di aliquote contributive variabili in modo prociclico: quando i mercati finanziari sono in fase positiva le aliquote aumentano e la parte incrementale dell'investimento confluisce in un fondo comune dal quale dovrebbero essere prelevati fondi per compensare il danno che in seguito dovessero subire i lavoratori che si trovino a liquidare la propria pensione in una fase negativa dei valori finanziari. Ciò mostrerebbe come anche nel caso della capitalizzazione possano essere previste modalità con cui i lavoratori giovani assicurano almeno in parte i diritti pensionistici dei lavoratori più anziani, ovvero attuando forme di solidarietà intergenerazionale all'interno di un fondo pensione a capitalizzazione<sup>9</sup>.

### Riferimenti bibliografici

- Claessens S., Ayhan Kose M. e Terrones M.E., 2008, *What Happens During Recessions, Crunches and Busts?*, Imf Working Paper n. 08/274.
- Ehrlich I., 2007, *The Mystery of Human Capital as Engine of Growth, or Why the US Became the Economic Superpower in the 20th Century*, Nber Working Paper n. 12868, gennaio.
- Farmer R.A.E., 2009, *Fiscal Policy Can Reduce Unemployment: But There is a Better Alternative*, Cepr Discussion Papers n. 7526.
- Furceri D. e Mourougane A., 2009, *The Effect of Financial Crisis on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD Countries*, Oecd Economics Department Working Papers n. 699.
- Grande G. e Visco I., 2009, *A Public Guarantee of a Minimum Return to Defined Contribution Pension Scheme Members*, dicembre, mimeo.
- Guerzoni L. (a cura di), 2007, *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli: il contesto e le proposte*, Fondazione Ermanno Gorrieri, Il Mulino, Bologna.
- Isac, 2009, *Politiche pubbliche e redistribuzione*, rapporto, ottobre.
- Jagannathan R., Kapoor M. e Schaumburg E., 2009, *Why Are We in a Recession? The Financial Crisis is the Symptom not the Disease!*, Nber Working Paper n. 15404, ottobre.

<sup>9</sup> Per una trattazione organica del problema e proposte più elaborate si veda: Grande e Visco, 2009.

- Koopman G.J. e Székely I.P., 2009, *The Financial Crisis and Potential Growth: Policy Challenges for Europe*, Ecfm Economic Brief, Issue 3, giugno.
- Krugman P., 1997, *The Age of Diminished Expectations*, 3a ed., Mit Press, Cambridge, Ma.
- Onofri P., 2009, *La crisi e i suoi cattivi maestri*, «il Mulino», n. 1, pp. 68-77.
- Reinhart C.M. e Rogoff K.S., 2008, *This Time Is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises*, Nber Working Paper n. 13882.
- Stiglitz J., 2009, *The Global Crisis, Social Protection and Jobs*, «International Labour Review», vol. 148, n. 1-2, pp. 1-13.

RPS

Paolo Onofri



## Il welfare italiano secondo il Libro Bianco: riduzione dello spazio pubblico, largo agli accordi categoriali e al privato

**Ugo Ascoli**

RPS

*L'attuale governo ha mostrato chiaramente sin dal suo insediamento l'intenzione di voler procedere verso un deciso cambiamento nel sistema di welfare. Dopo il Libro Verde sul futuro del modello sociale (estate 2008) in cui veniva lanciato un attacco frontale al welfare delle responsabilità collettive e della cittadinanza, il Libro Bianco «La vita buona nella società attiva» del maggio 2009 rappresenta il tentativo assai insidioso di costruire la cornice entro la quale collocare le scelte governative di politica sociale, dalla sanità alle pensioni alle politiche del lavoro, verso un welfare pubblico ridotto,*

*basato sempre di più su tratti categoriali-corporativi e privatistici. La premessa da cui il documento parte è che il welfare state italiano abbia fallito nei suoi obiettivi fondamentali, quindi partendo da assunti non dimostrati, e anzi talvolta fondati su assunzioni errate, va alla ricerca – celandoli sotto «insegne» ammiccanti – di approdi collocati in «territori» assai lontani da quelli in cui ha messo radici il welfare della cittadinanza. Il saggio discute di questo, con particolare riferimento alle politiche della formazione e del lavoro e al nuovo protagonismo degli enti bilaterali.*

### 1. Il modello

L'attuale governo, appena insediato, ha subito mostrato l'intenzione di voler procedere verso un deciso cambiamento nel sistema di welfare. Già nell'estate del 2008 vedeva la luce il *Libro Verde sul futuro del modello sociale*: una riflessione assai superficiale, affatto ideologica, un impianto culturale povero, una «finta» apertura di dibattito, «travestito» da consultazione democratica, e in realtà mai fatto decollare.

L'ispirazione, a ben guardare, era già sufficientemente chiara, così come la scelta dell'approccio, anche se occultato sovente sotto il peso delle cosiddette «domande» che avrebbero dovuto alimentare idee e riflessioni destinate ad arricchire l'analisi governativa e la proposta politica.

Eraavamo già in presenza di un attacco frontale al welfare delle re-

sponsabilità collettive e della cittadinanza, per preparare lo scenario su cui costruire il «nuovo» welfare.

Il Libro Bianco dal titolo accattivante e seducente, *La vita buona nella società attiva* (maggio 2009), mostra una grande continuità con il precedente documento nell'ispirazione complessiva; rappresenta un tentativo assai insidioso, e assolutamente da non sottovalutare, di costruire la cornice entro la quale collocare le scelte governative di politica sociale, dalla sanità alle pensioni alle politiche del lavoro, verso un welfare pubblico ridotto, basato sempre di più su tratti categoriali-corporativi e privatistici.

Negli altri paesi europei il Libro Bianco contiene indicazioni di obiettivi operativi, accompagnati da dati e ipotesi attuative. Qui nessuna cifra, nessun previsione temporale, nessuna operatività e/o priorità.

La premessa è che il welfare state italiano abbia fallito nei suoi obiettivi fondamentali, animato da «una cultura assistenzialistica che comprime il senso di autonomia e responsabilità», sia paternalistico, pressoché esclusivamente risarcitorio, produttore di iniquità e distorsioni distributive, con una spesa pensionistica eccessiva e fuori controllo, con una spesa sanitaria destinata a raddoppiarsi entro il 2050 (sic!) in assenza di cambiamenti e con interventi socio-assistenziali caratterizzati da «inefficienze e sprechi» che si tentano di coprire con l'alibi della mancata fissazione dei livelli essenziali di assistenza (!). Le politiche del lavoro, nonostante «l'apertura a operatori privati polifunzionali» ci vedono ancora «lontani, per numero e qualità di operatori, dalle migliori esperienze internazionali».

Questo quadro di analisi, sorprendentemente rozzo e superficiale, non accompagnato da alcun dato statistico, privo di qualsiasi comparazione con altri sistemi di welfare europei, rappresenta la base da cui lanciare l'attacco all'attuale «modello sociale» italiano.

L'Italia sarebbe un paese «bloccato» in conseguenza di un «silenzioso mutamento sociale» (sic!) che ha prodotto «il precariato diffuso, la mancanza di un lavoro, il difficile accesso alla casa, la crisi delle sedi della educazione e della formazione».

Appare qui interessante come si operi una chiara inversione processuale: non sono le forme dello sviluppo e le scelte di policy a produrre determinati fenomeni nel mercato del lavoro o nei principali comparti del welfare; sarebbero invece i mutamenti nelle culture giovanili e adolescenziali o altri fenomeni di tipo comportamentale ad avere la maggiore responsabilità per le cosiddette criticità sociali!! Quasi quasi sono i giovani e le donne, gli studenti e gli apprendisti, tramite cam-

biamenti nelle loro scale di preferenza, nel loro atteggiamento nei confronti del lavoro, nelle loro scelte culturali e di consumo, nelle scelte esistenziali, ad aver creato i problemi della precarietà, della inoccupazione, dell'incapacità delle grandi agenzie educative e formative di affrontare le sfide della modernità! Non le pressioni del mondo produttivo e delle imprese, le scelte compiute dalla politica, l'insufficiente attenzione per i processi di individualizzazione in atto nel lavoro e in altre sfere della vita (Paci, 2005), così come per il manifestarsi di importanti disuguaglianze, vecchie e nuove (si veda da ultimo il prezioso volume curato da Brandolini, Saraceno e Schizzerotto, 2009).

Non stupisce allora come i percorsi suggeriti dal Libro Bianco, partendo da assunti non dimostrati, e anzi talvolta fondati su assunzioni errate, quali, ad esempio, la non sostenibilità dell'attuale modello sociale e il suo totale fallimento, vadano alla ricerca di approdi collocati in «territori» assai lontani da quelli in cui ha messo radici il welfare della cittadinanza.

Tali mete, tuttavia, nel corso della trattazione, vengono spesso celate sotto «insegne» ammiccanti, con l'intento di sedurre il «partito della cittadinanza»: l'obiettivo da raggiungere è di volta in volta indicato come «il welfare delle responsabilità condivise», «il welfare della società attiva», il sistema di welfare «multi pilastro», «il welfare delle pari opportunità».

Occorre non farsi confondere da tali sembianze ed esaminare con cura la sostanza del progetto: lo faremo con particolare riferimento alle politiche della formazione non rinunciando però a far emergere ulteriori tratti «inquietanti».

Abbiamo già evidenziato come si intenda ridurre il ruolo pubblico e «declassare» le politiche pubbliche in tema di sanità e previdenza, creando spazi sempre più ampi per la sfera del mercato, operazione per altro già in atto con le scelte governative compiute recentemente sulla scuola e sull'istruzione in generale.

In aggiunta a ciò, occorre evidenziare come un obiettivo implicito sia quello di bloccare ogni percorso volto al «completamento» (Onofri, 2008a) e/o alla «ricalibratura» (Ferrera, Hemerick e Rhodes, 2000; Ferrera, 2008) del modello attuale: non si fa cenno al dovere costituzionale di fissare i livelli essenziali di assistenza, né tanto meno all'obbligo di legge (*ex l.* 328/2000) di riorganizzare il quadro delle professioni sociali e di fissare un livello minimo di reddito per tutelare *tutti* coloro che sono senza lavoro «come misura generale di contrasto della povertà»; né ad efficaci politiche di contrasto delle povertà che

vadano ben al di là di un modesto intervento caritatevole per pochi indigenti (la cosiddetta *social card* o *carta acquisti*); né alle scelte necessarie per arrivare in tempi brevi ad un efficace sistema pubblico di servizi per l'impiego, che possa finalmente contribuire a far decollare le politiche attive del lavoro; né a politiche integrate per la conciliazione dei tempi di lavoro con i tempi di vita e di cura; né ad un impegno pubblico straordinario per potenziare in tempi rapidi i servizi per l'infanzia in tutto il paese.

Occorre rilevare come «le parole “cittadinanza sociale” non siano mai menzionate» (Pennacchi, 2009, p. 350), tanto da indurre autorevoli osservatori a definire il modello del Libro Bianco come un «welfare senza cittadinanza» (Onofri, 2008b). Conseguentemente è esclusa ogni attenzione al diritto di cittadinanza di ultima generazione: il diritto all'inserimento (Rosanvallon, 1997), a partire dal diritto per gli immigrati e per i «nuovi» italiani alla piena integrazione sociale.

C'è infine il tentativo di forzare il quadro fissato dalla Costituzione, allorché si occupa del diritto di ogni lavoratore «ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36) e della libertà dell'iniziativa economica privata che «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali» (art. 41).

Con riferimento alla retribuzione dei lavoratori il documento governativo specifica come l'equità derivi anche dal fatto di essere «proporzionata ai risultati dell'impresa».

Per quanto riguarda invece l'impresa, riscontriamo una sottolineatura assai enfatica. «Il fatto che l'impresa debba essere il più possibile libera nel suo agire e nel suo sviluppo s'impone dalla sua stessa natura: la libera iniziativa». Quasi a reclamare una libertà d'impresa senza vincoli. Dalla lettura di questo «combinato disposto» si ricava netta la sensazione della volontà di affermare una sorta di *primato dell'impresa sul lavoro*; tutto ciò lascia intravedere conseguenze e scenari importanti sul piano, ad esempio, della contrattazione collettiva.

## 2. *Formazione e lavoro*

Il Libro Bianco prende le mosse da una analisi in alcuni aspetti condizionale, basata sui seguenti punti:

- ♦ la necessità di semplificare l'aspetto «documentale» nella gestione dei rapporti di lavoro;
- ♦ l'insufficiente disponibilità di servizi di accompagnamento al lavoro;
- ♦ un sistema incompiuto di protezione del reddito dei disoccupati;
- ♦ una scarsa qualità e quantità di operatori, anche dopo l'apertura a soggetti privati (autorizzati o accreditati) che producono formazione, orientamento e accompagnamento nel mercato del lavoro;
- ♦ le potenzialità inespresse del nuovo apprendistato;
- ♦ la necessità di potenziare la qualità del sistema educativo e il raccordo scuola-impresa;
- ♦ investimenti nella formazione iniziale e continua di dubbia efficacia;
- ♦ la necessità di valorizzare al massimo la capacità formativa dell'impresa.

Successivamente, prima ancora di arrivare alle proposte, ci si imbatte in un passaggio decisivo per la costruzione del «nuovo» modello: si invoca il cambiamento del «ruolo dell'attore pubblico che non deve essere più il monopolista dell'erogazione». Il soggetto pubblico, si dice, «è chiamato a determinare le linee guida degli interventi e assicurare il controllo della qualità dei servizi».

Siamo di fronte al vero «Dna» del Libro Bianco, dove si propone la stessa «filosofia» in tutti i comparti del welfare: arretramento dell'azione pubblica e spazio crescente agli attori privati (profit e non-profit) senza distinzione di ambiti di intervento, relegando l'erogazione delle prestazioni ad una mera «tecnicità» che può essere assolta da chiunque, sia pure, talvolta, in un quadro di monitoraggio, controllo e valutazione che l'attore pubblico dovrebbe saper assicurare. Occorre a tal proposito puntualizzare come nel nostro paese il monopolio pubblico dell'erogazione non sia mai esistito in sanità e nel comparto dei servizi socio-assistenziali, non esista nelle politiche della formazione, così come non appare in essere nei servizi di accompagnamento al lavoro; ormai, dopo le riforme degli anni novanta, non esiste più un monopolio pubblico nel sistema pensionistico; di fatto resiste solo, per ora, nell'ambito dell'istruzione. Proprio in questo ultimo comparto stiamo attualmente assistendo ad una pesante iniziativa governativa con l'obiettivo – non confessato – della privatizzazione, strategia che passa innanzitutto per la dequalificazione dell'attuale scuola pubblica.

Voler «esibire» questo «Dna» in *tutti* gli ambiti di intervento (che il monopolio pubblico ci sia o no) sta a testimoniare allora, al di là della lettera degli enunciati, un progetto forte di privatizzazione, accanto ad un'idea di «sussidiarietà» molto speciale basata sul *forte arretramento delle responsabilità collettive* e sulla «delega, da una parte alla famiglia (definita “nucleo primario intorno alla quale si addensa la vita sociale”, “attore sociale”, “relazione sorgiva del sociale”) e dall'altra alla comunità e al territorio “ambiti di relazioni solidali”, “antidoto” alla deriva nichilista, “luoghi” deputati alla crescita e alla maturazione» (Pennacchi, 2009, pp. 352-353). Dove famiglia e comunità non arrivano c'è il mercato o ci sono le organizzazioni del terzo settore.

Altro sarebbe stato, invece, invocare nuove regole e modalità più efficaci per attuare il welfare mix, affidando una posizione strategica al soggetto pubblico, nel suo ruolo di «regista», ma anche di gestore diretto di prestazioni, pur in presenza di una pluralità di attori che operano interventi ed erogano prestazioni (Ascoli e Ranci, 2003).

Ci sono ambiti operativi, e quello dei servizi all'impiego è uno di questi, in cui la mission dei soggetti pubblici appare non assolvibile da soggetti privati. Ciò vale almeno anche per l'istruzione, per il sistema sanitario e per determinati servizi alla persona: non sempre tutti i soggetti che intervengono possono essere posti sullo stesso piano ed essere intercambiabili. Nel mercato del lavoro, «agli intermediari, sia pubblici che privati spetta il compito di affrontare i fallimenti del mercato del lavoro e delle reti di relazioni». Ciò, pur se limitato sul piano quantitativo, è però fondamentale per un incontro efficace fra domanda e offerta di lavoro, contrassegnato da tratti di equità. «[...] in particolare ai servizi pubblici spettano tre compiti, che sarebbero svolti anche qualora essi fossero l'ultima spiaggia cui lavoratori e imprese si rivolgono dopo aver fatto ricorso senza successo a tutti gli altri canali, formali e informali. I servizi pubblici per l'impiego, infatti, hanno la missione di *rendere trasparente il mercato del lavoro*, raccogliendo e diffondendo informazioni sui posti di lavoro vacanti e sui lavoratori in cerca di occupazione, di porre *particolare attenzione ai soggetti meno occupabili*, cercando di rafforzarne le competenze e di “collocarli” in posti adeguati, e, infine, di *mettere in luce le criticità*, cioè le situazioni di debolezza o di sfasamento tra domanda e offerta di lavoro, consentendo di indirizzare gli interventi di riqualificazione professionale o di sostegno alla ricerca di lavoro. Di tali misure vi sarà sempre più bisogno con la diffusione delle occupazioni “flessibili” e con l'esigenza di aumentare il tasso di occupazione delle donne e dei lavoratori anziani» (Reyneri, 2004, p. 37, *corsivi nostri*).

Il problema da affrontare allora è come promuovere un quadro economico e collaborativo con le Regioni (e le Province) che consenta un salto nel funzionamento dei servizi pubblici per il lavoro e della rete pubblico-privata che opera nel territorio.

Non è un mistero come qui si sia in presenza di un grave vizio d'origine: solo la metà dei dipendenti del Ministero del Lavoro addetti al collocamento furono trasferiti a Regioni e Province allorché venne varata la riforma che decentrò le funzioni e vide nascere gli attuali servizi. Fu solo grazie ad un uso spregiudicato delle risorse del Fondo sociale europeo che si riuscì a colmare pro tempore le vistose lacune in tema di persone e di professionalità; successivamente la situazione del Fse 2007-2013 è cambiata soprattutto nel Centro-Nord e, nonostante alcune stabilizzazioni dei rapporti di lavoro a tempo determinato operate dalle Province, la situazione rimane assai preoccupante.

Occorre «affrontare la questione della “funzione guida” nella rete di relazioni interorganizzative che caratterizza i servizi per l'impiego» (Reyneri, 2004, p. 38) e investire nelle strutture pubbliche, se vogliamo raggiungere posizioni che ci avvicinino ai benchmark europei, fra cui, ad esempio, il modello danese, caratterizzato da uno dei mercati del lavoro più flessibili al mondo, ma anche da una delle reti di sostegno ai senza lavoro più generosa ed efficiente, grazie ad «una spesa per politiche del lavoro, sia passive (cioè indennità di disoccupazione) sia attive (servizi per l'impiego, formazione, ecc.) assolutamente strepitosa per i nostri bilanci, circa tre-quattro volte, o forse anche di più, rispetto al Pil di quello che spende l'Italia» (Reyneri, 2004, p. 53).

L'attore pubblico, secondo il Libro Bianco, non più unico erogatore di servizi dopo la legge 30/2003, dovrebbe diventare «il soggetto che favorisce la crescita e lo sviluppo sul territorio del mercato dei servizi». Siamo ben lontani dalla promozione del ruolo strategico dei servizi pubblici per l'impiego!

Le proposte che vengono avanzate per «la riforma del tradizionale sistema di formazione» si basano su tre punti:

- ♦ il lavoro come parte essenziale di tutto il percorso educativo di una persona;
- ♦ l'impresa, l'ambiente produttivo come il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità;
- ♦ una certificazione formale che deve interessare la reale verifica delle conoscenze, delle competenze e delle esperienze di un lavoratore, a prescindere dai corsi frequentati che possono al più costituire mezzo e non prova per l'acquisizione di esse.

Il documento prosegue con affermazioni anche qui abbastanza condivisibili: «i sistemi di istruzione e formazione devono adattarsi ai bisogni individuali, rafforzare l'integrazione con il mercato del lavoro, rendere trasparenti e mobili le qualifiche, migliorare il riconoscimento dell'apprendimento non-formale e anche di quello informale, valorizzare modelli di apprendimento in assetto lavorativo (come il contratto di apprendistato)».

Che cosa si cela però dietro queste sembianze di nuovo così ammiccanti?

Prendiamo le mosse dal contratto di *apprendistato professionalizzante* che, come è noto, rappresenta ormai la principale porta di ingresso per i giovani nel mercato del lavoro regolare: si tratta di un rapporto di lavoro a tempo determinato particolarmente conveniente per il datore di lavoro, che può protrarsi per sei anni. Tale contratto deve fornire al giovane la possibilità di formarsi durante l'esperienza lavorativa così da rafforzare le sue conoscenze e, contemporaneamente, le sue competenze, le sue capacità professionali.

Si calcola che oggi in Italia circa i quattro quinti degli apprendisti non facciano in realtà neanche un'ora di formazione! Le risorse statali distribuite alle Regioni per la formazione hanno subito un taglio del 20% nella passata legislatura e, al momento, sono rimaste stabili, tuttavia largamente insufficienti.

Le Regioni stanno di nuovo attingendo al Fondo sociale europeo per far fronte, sia pure parzialmente, al finanziamento dei percorsi formativi.

In più occorre sottolineare come recenti provvedimenti normativi, introdotti in questa legislatura, abbiano dato vita ad un doppio canale, che vede ora la possibilità per le imprese, tramite accordi fra le parti sociali al di fuori del ruolo degli attori pubblici (Regioni e Province), di realizzare la parte formativa del contratto esclusivamente in azienda.

In tal modo potrebbe essere elusa la regolazione pubblica scaturita dalla legislazione nazionale e da quelle regionali; ciò rischia di produrre un ulteriore indebolimento della componente formativa del contratto di apprendistato. Le scelte delle imprese, infatti, verrebbero chiaramente riorientate a svantaggio della formazione formale e a favore di quella sul luogo del lavoro, nel momento in cui ci fosse la possibilità di scegliere fra i due canali. E a tutti è ben noto come la seconda sia difficilmente verificabile.

Occorre inoltre ricordare come nella precedente legislatura fosse stato attivato un Tavolo Governo-Regioni per condividere le linee portanti

di una riforma dell'apprendistato professionalizzante, facendo tesoro delle esperienze e dei molti rilievi che a quella normativa venivano rivolti da più parti; la conclusione anticipata di quella stagione legislativa ha impedito di cambiare. Al momento il ministero competente non ha ritenuto opportuno riattivare il Tavolo.

L'unico punto della proposta del Libro Bianco su cui sembrerebbero concentrarsi gli sforzi governativi è quello volto ad affermare sempre e comunque *la capacità formativa dell'impresa*: a nessuno può sfuggire in proposito come la stragrande maggioranza delle imprese italiane sia di dimensioni piccole e piccolissime. Ben poche, al di fuori del mondo delle medie e grandi imprese, possono quindi possedere i requisiti necessari per poter progettare e attuare percorsi formativi con la duplice valenza della formazione generalista e della formazione professionale in senso stretto. E questa duplice valenza è necessaria se si vuole aumentare l'occupabilità degli apprendisti, dal momento che non è previsto alcun meccanismo che possa garantire l'assunzione a tempo indeterminato al termine del periodo contrattuale.

L'attribuzione all'impresa di una sorta di «possibile monopolio» nell'erogazione della formazione agli apprendisti, equivarrebbe ad una decisa deregolazione nel governo del mercato del lavoro a favore della cosiddetta libera iniziativa.

La problematica della *certificazione formale delle conoscenze, delle competenze e delle esperienze*, ovvero il terzo tassello della proposta contenuta nel Libro Bianco si scontra immediatamente con problemi da tempo all'ordine del giorno, mai, tuttavia, inseriti seriamente nella agenda politica. Ci riferiamo in questa sede al Repertorio nazionale delle qualifiche e al Libretto formativo: questioni che non sembrano trovare la dovuta attenzione presso le sedi competenti. Manca la consapevolezza della centralità di tali strumenti per una vera riorganizzazione dell'attività di formazione.

Intanto langue *l'educazione degli adulti*, anzi sembra deperire per le conseguenze dei tagli subiti dall'istruzione: si sono ridotti, infatti, un po' ovunque i corsi serali, anche se le magre risorse destinate ai Centri territoriali permanenti per il momento sembrerebbero non essere rientrate nel disegno governativo di ridimensionamento delle risorse.

Sono stati invece ridotti in modo consistente i finanziamenti pubblici per la *formazione continua*, che riguarda cioè lavoratori occupati, di fatto delegando questa attività ai Fondi interprofessionali che, come è noto, utilizzano risorse derivanti dal monte salari. Ciò rischia di creare un approfondimento del dualismo fra piccole/piccolissime imprese e

RPS

Ugo Ascoli

medie-grandi imprese, dal momento che le prime potranno con assai maggiori difficoltà giovare delle risorse dei Fondi.

Non c'è traccia, infine, nel documento di un serio impegno per promuovere l'*apprendimento permanente*: si parla di «diritto all'apprendimento continuo» ma viene subito derubricato all'aggiornamento continuo «per rimanere al passo con i mutamenti dell'economia, in un mercato del lavoro ove la natura delle occupazioni cambia velocemente». Una visione riduttiva. Altro sarebbe prevedere un «sistema nazionale della formazione permanente» il cui accesso sia consentito a tutti, per l'innalzamento generale dei saperi, delle conoscenze e delle competenze degli adulti che vivono nel paese. I benefici di tale sistema non si trasferirebbero solo sull'economia; sarebbe l'intero tessuto della società a giovarsene, dalle relazioni interpersonali ai livelli di integrazione e coesione sociale.

La proposta concreta del documento in esame sembra allora ridursi a due distinte traiettorie progettuali: dare centralità sempre maggiore alle attività formative dell'impresa e promuovere un mercato dei servizi per il lavoro dove ciascuno possa decidere autonomamente a chi rivolgersi (pubblico o privato), in un quadro il più possibile deregolato e «semplificato».

### 3. *Verso un welfare autogestito?*

S'avanza uno strano protagonista.

Così potremmo definire, parafrasando un vecchio titolo degli anni settanta, il nucleo forte della proposta contenuta nel Libro Bianco: il protagonismo e la centralità dei soggetti «bilaterali».

A tal proposito occorre evidenziare come già «nel Protocollo sul welfare del 2007 si prevedeva l'attribuzione a tali enti di un ruolo ai fini della integrazione reddituale aggiuntiva da istituire nei settori non coperti dalle indennità di disoccupazione». Nel Libro Verde (2008) «si prevede l'ampliamento della competenza degli enti bilaterali ai servizi legati al funzionamento del mercato del lavoro, alla formazione, alla certificazione del contratto di lavoro, alla previdenza complementare e all'assistenza sanitaria» (Paci, 2009, pp. 36-37).

L'ente bilaterale si appresta a diventare un architrave strategico su cui poggiare il futuro edificio del welfare italiano. Il pubblico deve fare un passo indietro nella sanità come nella previdenza, nei cui confronti emerge con chiarezza un «disegno di ulteriore privatizzazione» (Pen-

nacchi, 2009, p. 356); ciò deve accadere anche nelle politiche della formazione e del lavoro, così come nell'istruzione e negli interventi socio-assistenziali. La protezione sociale non viene più identificata come un ambito di esercizio di responsabilità collettive, una modalità di inclusione, di tutela dai rischi e dalle fragilità, di risposta ai bisogni e di allargamento dei confini della cittadinanza a tutti coloro che vivono in un determinato contesto territoriale.

Le risposte alle sfide poste dalla modernità vanno affrontate in primo luogo dalla famiglia e dalle «comunità territoriali», senza riguardo alcuno per le disuguaglianze e per le iniquità che ne derivano. C'è poi il mercato a soddisfare molti bisogni e ad erogare la gran parte delle prestazioni che quindi possono essere acquistate liberamente e in piena autonomia. Ci sono anche forme di «quasi mercato» dove dovrebbero confrontarsi strutture pubbliche e private in una competizione di tipo «virtuoso» che dovrebbe produrre una maggiore efficienza nei servizi: peraltro «occorre riconoscere che laddove sono state introdotte, non hanno risolto tutti i problemi del welfare» (Dell'Aringa, 2009).

Per i grandi sistemi di tutela sanitaria, pensionistica, previdenziale, infine si apre la stagione degli accordi categoriali (e corporativi) sostenuti nella loro attuazione dall'architettura del «bilateralismo». Gli enti bilaterali vanno costituiti ovunque, potenziati, incoraggiati dove già sono operanti e arricchiti con nuove funzioni. Per coloro che non riescono a beneficiare di tali accordi, per chi è fuori dai nuovi circuiti di distribuzione di risorse welfariste, non rimane che fruire di un welfare pubblico impoverito e declassato.

Per chi infine non riesce a sollevarsi da situazioni di indigenza estrema (la «povertà assoluta») ci sarà qualche aiuto pubblico (come la *social card*) di modesta entità e/o «la carità» o «de tante azioni generose che ogni giorno, singolarmente o in modo associato o cooperativo compiono gli italiani».

La realizzazione di questo modello sociale, delineato con chiarezza nel Libro Bianco, ha già preso le mosse dall'introduzione della *social card*, dalla riduzione delle risorse nazionali per finanziare le politiche socio-assistenziali e dal taglio drastico della spesa destinata all'istruzione; ora si sta arricchendo di elementi ulteriori, meno clamorosi e visibili, così come di più difficile decodificazione.

Prendiamo in considerazione, ad esempio, il recente rinnovo del contratto del comparto alimentare (settembre 2009): esso promuove fortemente il bilateralismo e rafforza, anche in maniera innovativa, alcuni

RPS

Ugo Ascoti

strumenti di welfare per la categoria. Si prevede la costituzione dell'Ente bilaterale di settore (Ebs) cui saranno attribuiti compiti rilevanti per erogare integrazioni al reddito in caso di ricorso alla cassa integrazione.

Così i commenti di fonte confindustriale: «l'intesa realizza la scelta della bilateralità a sostegno del welfare contrattuale, finalizzata all'integrazione del reddito dei lavoratori e al sostegno economico della maternità e della paternità nel periodo di astensione facoltativa» («Il Sole 24 Ore», 2009, 30 settembre).

È prevista la costituzione di un fondo sanitario integrativo, finanziato dalle imprese, a favore dei lavoratori a tempo indeterminato, così come di quelli a tempo determinato con un'anzianità lavorativa di almeno nove mesi. Interessante anche quanto previsto sul versante delle problematiche della conciliazione fra tempo di vita e tempo di lavoro e delle pari opportunità: aumentano da sette a otto all'anno i giorni lavorativi di cui i genitori possono usufruire in caso di malattia dei figli di età compresa tra tre e otto anni, mentre passano da tre a quattro all'anno i giorni di permesso retribuito in caso di eventi o cause particolari. Nel caso di patologie gravi del figlio sono previsti ulteriori due giorni di permesso retribuito. È prevista anche la possibilità di istituire una «banca delle ore» per il genitore che, nei primi 24 mesi di vita del bambino, decida di tramutare in riposi compensativi le maggiorazioni dovute per le prestazioni di lavoro straordinario. Viene sottoscritto anche un maggior ruolo delle Rsu nella individuazione dei fabbisogni formativi e l'aumento dal 2 al 3% dei lavoratori che potranno usufruire dei congedi formativi.

Potremmo definire tutto ciò *prove di welfare categoriale*: intese e «conquiste sociali» significative, destinate ad influenzare la stagione dei rinnovi contrattuali, ma che, poste nella cornice del Libro Bianco, potrebbero aprire la strada alla rimodulazione in senso corporativo-categoriale della nostra protezione sociale. Chi è fuori del «recinto» non ne può usufruire: le disuguaglianze appaiono destinate a crescere, se il pubblico rinuncia ad esercitare un ruolo strategico e delega tratti significativi della protezione sociale ai «corpi sociali intermedi».

Sviluppiamo ulteriormente la nostra riflessione prendendo in considerazione gli accordi sottoscritti recentemente dalle organizzazioni sindacali e datoriali per le categorie degli assicurativi e dei bancari al fine di offrire una copertura assicurativa ai lavoratori del settore in merito alle problematiche della non autosufficienza, quella che viene definita, mutuando anche un termine inglese, una copertura *long term care* (Ltc).

Il primato in tale campo spetta al comparto assicurativo: nel 2004, infatti, è stato sottoscritto un accordo in tale settore, ad integrazione di quanto previsto nel Ccnl del 2003, che prevede la costituzione di un «Fondo unico nazionale destinato a garantire la copertura assicurativa per Ltc»: tale Fondo avrebbe coperto il personale in servizio alla data del 1° gennaio 2004 e quello successivamente assunto; la copertura sarebbe stata garantita da una contribuzione a carico delle imprese; il Consiglio di amministrazione del Fondo (composto da dieci membri, cinque designati dalle imprese e cinque designati dalle organizzazioni sindacali) «determina la prestazione, attraverso polizze assicurative, che sarà erogata per l'intera durata della vita dell'assicurato colpito dall'evento». La copertura assicurativa per i bancari entra nel contratto tre anni più tardi e diventa operativa a fine 2008: si tratta della «prima categoria per dimensioni (il Ccnl del comparto assicurativo Ania era già intervenuto in materia) che all'interno di due contratti nazionali riesce a raggiungere un accordo completamente innovativo su una materia ancora poco sviluppata nel nostro paese ma drammaticamente attuale» (così si sono espresse nel luglio 2009 le segreterie nazionali sindacali di settore).

La copertura assicurativa è garantita tramite contributi a carico delle aziende (50 euro all'anno per le aree professionali e quadri direttivi, 200 euro annui per i dirigenti) versati alla Cassa nazionale di assistenza sanitaria per il personale dipendente del settore del credito (Casdic). Per i casi accertati di non autosufficienza, oltre ad una serie di servizi di supporto sul territorio, è prevista l'erogazione, sotto forma di rimborso per le spese socio-sanitarie sostenute, di un importo che può arrivare fino a un massimo di 13.200 euro annui. La copertura è riservata ai dipendenti dalle aziende che hanno conferito mandato di rappresentanza sindacale all'Abi; e decorre dal 1° gennaio 2008. Risulterranno assicurati tutti coloro che risultano in servizio a quella data, anche se con un contratto a tempo determinato o con un contratto di inserimento. Le prestazioni vengono garantite per sempre, fino al momento del decesso dell'assicurato, fermo restando, ovviamente, il mantenimento della condizione di non autosufficienza. In termini sindacali: «se la condizione di non autosufficienza si verifica in costanza di rapporto di lavoro il lavoratore/la lavoratrice diventa a "vita intera" titolare della prestazione e dei servizi a prescindere dalla durata stessa del rapporto di lavoro».

Siamo di fronte ad ulteriori prove di welfare categoriale su una tematica strategica per le politiche sociali, tuttavia ancora non iscritta nell'a-

RPS

Ugo Ascoti

genda politica nazionale. Del resto la via «negoziale» alla sanità integrativa viene ulteriormente confermata dal recentissimo decreto ministeriale (novembre 2009) che istituisce, presso il Ministero del Welfare, l'Anagrafe di fondi, casse, enti e società di mutuo soccorso, e dove si stabilisce che i soggetti «privati» dovranno vincolare almeno il 20% di tutte le risorse impegnate e riservarle all'assistenza odontoiatrica, a prestazioni sia sociali (a rilevanza sanitaria) che sanitarie (a rilevanza sociale) per i non autosufficienti, ad interventi destinati a chi è «temporaneamente inabilitato» per malattia o infortunio. A decorrere dal 2008 tutti i contribuenti potranno dedurre dal reddito fino ad un massimo di 3.615,20 euro dei contributi versati ai fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, nonché agli enti e casse di mutuo soccorso, che rispettino regole e vincoli posti dal ministero. Tutto ciò a riprova di come le questioni riguardanti la non autosufficienza tendano a rimanere «esterne» al diritto universale alla salute, fondamenta del Servizio sanitario nazionale, e vengano delegate alle capacità del singolo contribuente o alla categoria di auto-protegersi e auto-tutelarsi.

Ad ulteriore conferma del percorso governativo potremmo far menzione di quanto si starebbe elaborando presso il Ministero del Lavoro sulla riforma degli ammortizzatori sociali, in perfetta coerenza, peraltro, con l'impianto teorico riscontrabile nel Libro Bianco. Il governo, come è noto, ha fatto decadere la precedente delega legislativa per la riforma e dovrà quindi ottenerne un'altra dal Parlamento per poi affrontare l'iter legislativo. Il sistema cui alcuni autorevoli consulenti del Ministero starebbero lavorando prevederebbe due pilastri, uno pubblico e uno privato: un'indennità di disoccupazione per chi perde il lavoro, avendo maturato «congrui periodi lavorativi pregressi», cui avrebbero diritto tutti i lavoratori subordinati e una sorta di «cassa integrazione privata-categoriale» costruita per via contrattuale, quindi non obbligatoria, fiscalmente incentivata, finanziata per via contributiva da imprese e lavoratori. La gestione di questo ammortizzatore categoriale verrebbe affidata agli enti bilaterali di settore.

Tutto ciò dovrebbe prendere il posto dell'attuale meccanismo dei cosiddetti ammortizzatori sociali, compresa la gestione Inps della Cassa integrazione. Di tale progetto sono state fatte uscire sulla stampa nazionale alcune «anticipazioni». Nel caso in cui il progetto acquistasse i caratteri dell'ufficialità, saremmo in presenza di una ulteriore prova di welfare categoriale. Il sistema, infatti, già oggi prevede un'indennità di disoccupazione per chi perde il lavoro (si potrà eventualmente mettere a confronto la «generosità» della nuova con quella attualmente vi-

gente): la vera innovazione starebbe nella sostituzione di un meccanismo pubblico, sia pure non esteso a tutte le imprese, a gestione pubblica (Inps) con uno privato gestito a livello categoriale.

In conclusione, è un quadro che potrebbe portare ad affinare ulteriormente in senso «neo-corporativo» il tradizionale impianto lavoristico del nostro welfare (Treu, 2008), in contrasto con qualsiasi spinta verso un assetto maggiormente universalistico, basato sui principi della cittadinanza.

Occorrerebbe allora chiedersi: quale forza possiede oggi nel nostro paese il «partito della cittadinanza»? Ad oltre dieci anni dalla Commissione Onofri quali sono le possibilità di contrastare l'attuale egemonia culturale del pensiero neoliberista e delle pratiche neocorporative? Che ruolo sono destinati a giocare in questa partita i grandi soggetti della rappresentanza (dai partiti ai sindacati alle grandi associazioni di categoria)?

Ma questo è un altro discorso.

### Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), 2003, *Il Welfare Mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Brandolini A., Saraceno C. e Schizzerotto A. (a cura di), 2009, *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna.
- Dell'Aringa C., 2009, *Così si organizza il «quasi mercato» della sussidiarietà*, «Il Sole 24 Ore», 7 maggio.
- Ferrera M., Hemerick A. e Rhodes M., 2000, *Recasting European Welfare States for the 21<sup>st</sup> Century*, «European Review», vol. 8, n. 3, pp. 427-446.
- Ferrera M., 2008, *The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects*, «West European Politics», vol. 31, n. 1-2, pp. 82-107.
- «Il Sole 24 Ore», 2009, *Così il welfare diventa autogestito*, 30 settembre.
- Onofri P., 2008a, *La Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna.
- Onofri P., 2008b, *Un welfare senza cittadinanza*, «Rassegna Sindacale il mese», dicembre, intervista di Stefano Iucci.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- Paci M., 2009, *La Costituzione e i diritti sociali e del lavoro nella Italia che cambia*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 13-40.
- Pennacchi L., 2009, *La rimozione della cittadinanza. Il futuro del modello sociale secondo il Libro Bianco*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 349-374.

Rosanvallon P., 1997, *La nuova questione sociale*, Edizioni Lavoro, Roma.

Reyneri E., 2004, *Lavoro, lavori*, «Prisma», n. 27, anno XXII, febbraio, pp. 24-38/52-54.

Treu T., 2008, *La persistenza dell'impianto lavoristico-categoriale*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna.

RPS

## La segmentazione del mercato del lavoro in tempo di crisi: il caso italiano in prospettiva comparata\*

**Michele Raitano**

RPS

*Nel presente lavoro, anche alla luce dell'attuale crisi che, riducendo le possibilità di rinnovo contrattuale, potrebbe aver acuito la condizione di svantaggio di chi lavora con contratti di durata prefissata, si analizzano le differenze fra lavoratori a termine e a tempo indeterminato, comparando la situazione italiana con quella dei paesi della Ue-15. La presenza di diseguaglianze fra le diverse tipologie lavorative, e di conseguenza, di varie forme di segmentazione, viene valutata sia*

*in chiave statica, verificando in primo luogo l'esistenza di differenziali salariali, sia in chiave dinamica, osservando mediante matrici di transizione la durata dell'appartenenza agli status svantaggiati. Infine, alla luce del recente dibattito su ammortizzatori sociali e flexicurity e delle principali evidenze empiriche, si presentano alcune riflessioni sulle policy più adatte per far fronte alle criticità del caso italiano.*

### 1. Introduzione

In Italia le riforme del mercato del lavoro succedutesi dalla metà degli anni '90 in poi – prevedendo un sostanziale incremento della possibilità di stipulare contratti flessibili, senza al contempo garantire a chi lavora mediante tali forme contrattuali compensazioni in termini di maggiori salari e/o più adeguate tutele del welfare – sembrano aver contribuito ad accrescere la segmentazione fra lavoratori stabili e instabili. La presenza di segmentazione appare infatti confermata dall'osservazione di una penalizzazione a discapito dei lavoratori atipici (dipendenti a termine e, soprattutto, parasubordinati)<sup>1</sup> lungo molteplici dimensioni (Lucidi e Raitano, 2009a).

\* Si ringrazia Stefano Sacchi per la discussione del paper nel corso del Forum 2009.

<sup>1</sup> Nel presente lavoro l'atipicità viene valutata in base alla durata, prefissata o meno, del contratto di lavoro, mentre si pone un'attenzione inferiore alle caratteristiche full o part-time della relazione contrattuale. Tale scelta è motivata dal fatto che, perlomeno in Italia, lavorare con un contratto a termine anziché a tempo indeterminato appare nella quasi totalità dei casi (circa il 90%; Dell'Aringa, 2008) una condizione

Ragionare sulla presenza di forme di disuguaglianza fra le diverse tipologie di lavoratori è d'altronde cruciale dal punto di vista di policy. L'assenza di segmentazione sul mercato del lavoro è infatti considerata una precondizione necessaria per la definizione di una strategia di *flexicurity* (Wilthagen e Tros, 2004; Raitano, 2008; European expert group on flexicurity, 2007), ovvero di un modello che riesca a coniugare le richieste di flessibilità provenienti dal mondo delle imprese con le istanze di sicurezza da parte dei lavoratori (European Commission, 2007).

La presenza di disuguaglianze di entità tali da dar forma a una situazione di segmentazione può essere valutata sia in chiave statica – esaminando se emergano ampie disparità fra diversi gruppi di lavoratori (ad esempio in termini di salari e/o di tutele del welfare) –, sia in chiave dinamica verificando, nel medio termine, se l'appartenenza allo status svantaggiato si riveli per alcuni lavoratori persistente a tal punto da concretare effettivi rischi di precarizzazione<sup>2</sup>. Lo studio di tali disuguaglianze appare in particolar modo cruciale nell'attuale contesto macroeconomico: è infatti lecito presumere che, per chi è occupato mediante contratti di durata prefissata, la condizione di svantaggio possa essere acuita dalla recente crisi che, comportando un generalizzato incremento dei tassi di disoccupazione, ha ridotto (e dovrebbe ulteriormente ridurre nei mesi futuri) le possibilità di rinnovo contrattuale.

Tuttavia, dal punto di vista empirico, i dati finora a disposizione non consentono di valutare l'impatto della crisi sulla condizione occupazionale dei lavoratori temporanei. Sulla base delle rilevazioni disponibili appare comunque utile ragionare sulle molteplici dimensioni di disuguaglianza che, già prima del netto peggioramento del quadro macro, potevano risolversi a discapito dei lavoratori atipici, e comparare, mediante una molteplicità di dati di diverse fonti, il caso italiano con le evidenze empiriche relative ai paesi della Ue-15.

Anche prima della recente grande crisi, l'incremento della flessibilità

«subita» dai lavoratori. Diversamente, seppur comporti ovvie penalizzazioni salariali, il part-time in molti casi può essere scelto volontariamente da uomini e donne per meglio conciliare gli impegni familiari e lavorativi e/o per far fronte ad una limitata offerta di servizi di welfare di cura.

<sup>2</sup> In accordo con Berton, Richiardi e Sacchi (2009), va rimarcato che non è la flessibilità in sé a generare necessariamente precarietà (i due termini non possono quindi essere intesi come sinonimi) e che l'esistenza di rischi di precarizzazione va valutata mediante una prospettiva di osservazione multi-periodale.

delle relazioni contrattuali, registratosi in molti paesi, veniva infatti considerato un evidente caso di *risk shift*<sup>3</sup>, ovvero di (almeno parziale) traslazione sui lavoratori di alcuni rischi precedentemente a carico delle imprese (e/o del sistema di welfare). Sostituendo posti di lavori a tempo indeterminato con mansioni a termine le imprese sarebbero infatti in grado di fronteggiare più prontamente le fluttuazioni della domanda, mentre, a causa della natura instabile della relazione contrattuale, i lavoratori risulterebbero più vulnerabili.

Una maggiore diffusione delle forme contrattuali a tempo determinato può quindi comportare, a parità di condizioni, un più elevato rischio a carico dei lavoratori, che, in tempi di crisi, si concreterebbe in tutta la sua gravità. Una corretta valutazione del profilo di rischio richiede pertanto, da una parte, di studiare se, e in quale misura, i lavoratori maggiormente vulnerabili (ovvero quelli con contratti di durata prefissata) vengano compensati attraverso un «premio al rischio» (ovvero mediante la corresponsione di un salario più elevato di quello ricevuto da chi svolge le medesime mansioni con un contratto a tempo indeterminato), dall'altra di valutare quanto a lungo i lavoratori siano caratterizzati da relazioni contrattuali instabili.

A tal fine, nella prima parte del presente lavoro, facendo uso dei micro-dati forniti dall'indagine comunitaria Eu-Silc relativi al biennio 2005-2006, si valuteranno, in prospettiva comparata, estensione e caratteristiche del lavoro a termine nei paesi della Ue-15+ esaminando, in particolare, i differenziali salariali fra dipendenti a termine e tempo indeterminato (paragrafo 2) e le transizioni di breve periodo fra i diversi segmenti del mercato del lavoro (paragrafo 3).

Nell'indagine Eu-Silc lo status contrattuale, a termine o a tempo indeterminato, viene rilevato solo per i lavoratori dipendenti. Tuttavia, in Italia la considerazione dei *fixed-term employees* non esaurisce le categorie del lavoro non standard, data l'ampia quota di autonomi e parasubordinati (collaboratori a progetto, occasionali, «false partite Iva»), che svolgono mansioni assimilabili al lavoro dipendente (Raitano, 2007a; Mandrone, 2008). La valutazione del caso italiano, e delle sue criticità e peculiarità, richiede pertanto un ulteriore approfondimento

<sup>3</sup> Sulla tematica del *risk shift* si vedano Hacker, 2006; D'Antoni e Marano, 2008 e Gabriele e Raitano, 2008.

<sup>4</sup> L'analisi viene in realtà condotta su 14 paesi dal momento che nella sezione della Danimarca dell'indagine Eu-Silc non viene rilevata la natura (temporanea o permanente) della relazione contrattuale.

che verrà condotto nella seconda parte del presente lavoro. Nello specifico, dopo aver richiamato le molteplici diseguaglianze che emergono fra «permanententi» e «temporanei», facendo uso della dimensione longitudinale degli archivi amministrativi dell'Inps si compareranno le prospettive di medio termine delle varie tipologie di lavoratori (paragrafo 4). Il quinto paragrafo conclude, presentando alcune riflessioni sulle policy più adatte per far fronte alle criticità del caso italiano.

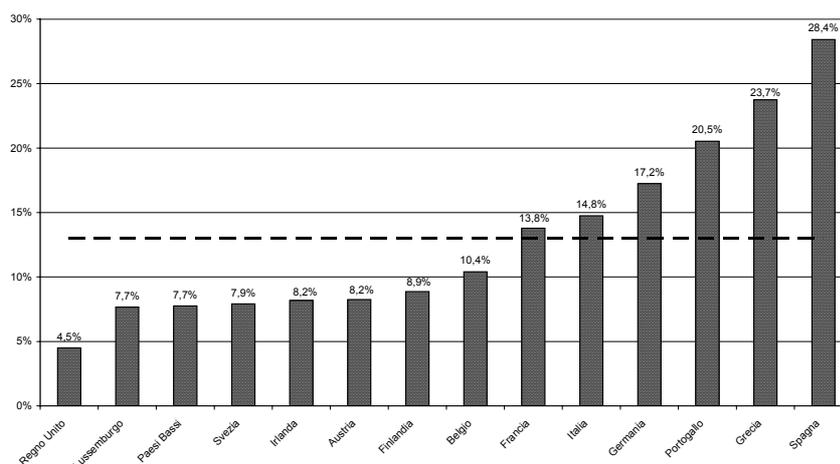
## *2. Caratteristiche del lavoro a termini e differenziali salariali nella Ue-15*

La quota di dipendenti che dall'indagine Eu-Silc del 2006 risulta lavorare con contratti a tempo determinato – in media pari al 13% – è fortemente differenziata tra paesi (figura 1)<sup>5</sup>: i valori minimi si registrano nel Regno Unito (4,5%), Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia (con valori di poco inferiori all'8%); i massimi (superiori al 20%) in tre paesi dell'Europa meridionale, Portogallo, Grecia e Spagna, dove addirittura per il 28,4% dei dipendenti la relazione lavorativa ha una durata prefissata.

L'Italia si situa in una situazione intermedia (14,8%), di poco superiore alla media; ma, come si approfondirà successivamente, nel nostro paese a tale dato andrebbe aggiunta la percentuale di collaboratori parasubordinati, i quali, essendo formalmente autonomi, pur svolgendo spesso nei fatti attività strettamente sostitutive di quelle dipendenti, non vengono inclusi nelle statistiche ufficiali europee sul lavoro a termine.

<sup>5</sup> I dati sull'estensione del lavoro a termine registrati nell'indagine Eu-Silc si discostano leggermente da quelli rilevati da Eurostat nella *Labour Force Survey*. Nel presente lavoro ci si riferisce tuttavia unicamente alle evidenze fornite dalla prima fonte, dato che questa, rilevando nel dettaglio anche i salari e una lunga serie di caratteristiche degli individui e del lavoro svolto, consente di stimare con tecniche econometriche i differenziali salariali fra dipendenti a termine e a tempo indeterminato. Inoltre, lo studio della componente panel del campione Eu-Silc permette di valutare in chiave longitudinale le prospettive di breve periodo di chi lavora con contratti a termine.

Figura 1 - Quota di lavoratori dipendenti con contratto a termine nei paesi della Ue-15



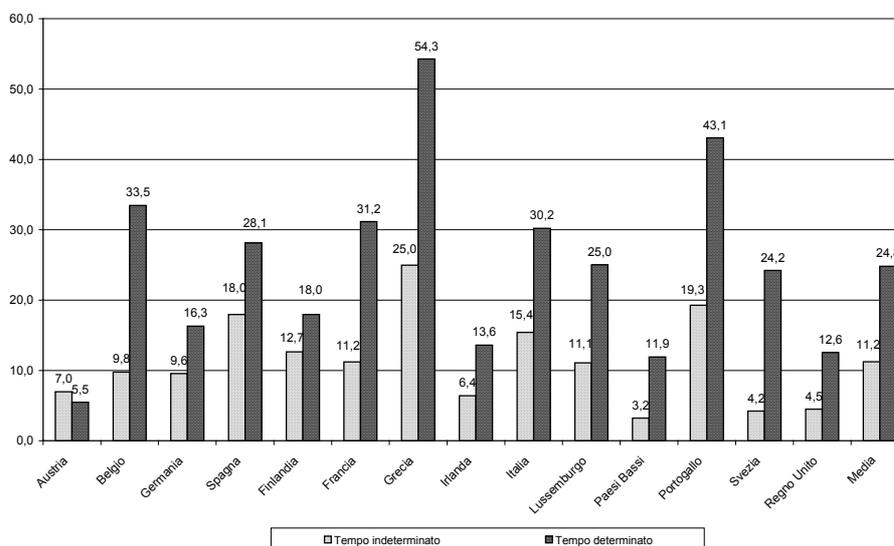
Fonte: Elaborazioni su dati Eu-Silc (2006).

Nel presente lavoro la condizione di atipicità viene valutata essenzialmente in base alla durata, predefinita o meno, del rapporto di lavoro. Lavorare part-time (dunque con un salario proporzionalmente ridotto rispetto ai full-time) può tuttavia configurare una condizione di debolezza e marginalità, soprattutto laddove la scelta di tale tipo di contratto, anziché da una preferenza individuale, sia in qualche «subita» da lavoratori/lavoratrici che desidererebbero, senza riuscire a trovarlo, un impiego a orario (e salario) maggiore<sup>6</sup>. Una situazione di particolare fragilità verrebbe poi a caratterizzare chi dovesse trovarsi involontariamente a lavorare con un contratto a tempo determinato e con orario ridotto. A questo proposito, dai dati Eu-Silc si rivela che nei paesi dell'Europa meridionale (insieme a Francia e Belgio) è massima, fra

<sup>6</sup> Una condizione di fragilità caratterizza d'altronde anche chi (specialmente le donne) appare «costretta» a lavorare con orario ridotto per conciliare attività lavorativa formale e di cura informale all'interno della famiglia in presenza di un'adeguata offerta di servizi di cura (a bambini e anziani) da parte del welfare. Sulla diffusione e le motivazioni del part-time all'interno della forza lavoro femminile nei paesi della Ue-15 si veda Raitano, 2009a.

chi lavora con contratto a tempo determinato, la quota di chi dichiara di essere stato «costretto» ad un part-time involontario da debolezze dal lato della domanda di lavoro (figura 2). In ogni paese (ad eccezione dell'Austria) la quota di part-time involontario è d'altro canto ampiamente maggiore fra i dipendenti a termine che fra gli «indefiniti».

Figura 2 - Quota di lavoratori con contratto part-time che dichiara di non essere riuscita a trovare un'occupazione a tempo pieno, per tipologia contrattuale



Fonte: Elaborazioni su dati Eu-Silc (2006).

Passando a valutare la distribuzione per settore di attività della forza lavoro impiegata con contratti a termine<sup>7</sup>, si osserva che in media circa il 26% è impiegato nell'industria manifatturiera, nelle costruzioni o in agricoltura, mentre la maggior parte è attivo nei servizi (con quote consistenti in sanità e istruzione). Tuttavia, nei paesi dell'Europa meridionale la quota di temporanei attivi in manifattura, costruzioni e

<sup>7</sup> Una comparazione dettagliata delle caratteristiche individuali e occupazionali di dipendenti a termine e a tempo indeterminato dei paesi della Ue-15 è contenuta in Raitano, 2009b.

agricoltura è significativamente maggiore del dato medio (con valori superiori al 35%).

Dalla distribuzione per qualifica professionale si evidenziano ulteriori differenze fra gruppi di paesi: in quelli nordici (Svezia e Finlandia), anglosassoni (Irlanda e Regno Unito) e nel Benelux circa 1/4 dei «temporanei» svolge mansioni altamente qualificate, a fronte di un valore di poco superiore al 10% in Francia, Austria e Germania e nei paesi dell'Europa meridionale, nei quali ultimi, come ulteriore segnale di una diffusione del lavoro temporaneo soprattutto fra le più basse qualifiche, oltre 1/5 dei dipendenti a termine è inquadrato come «personale non qualificato».

Analisi econometriche condotte per valutare l'associazione fra una serie di caratteristiche individuali e la tipologia contrattuale<sup>8</sup> mostrano poi che, nei paesi della Ue-15, è generalmente maggiore la probabilità di lavorare con un contratto a termine per le donne, per chi non è sposato, gode di cattiva salute, è a inizio carriera, è impiegato nei servizi e nelle imprese medio-piccole (con meno di 50 addetti). Con la significativa eccezione del Regno Unito – il paese in cui è massima la quota di temporanei con mansioni qualificate – un titolo di studio più elevato riduce ovunque la probabilità di essere caratterizzato da una relazione contrattuale di durata prefissata.

Per comparare il reddito da lavoro complessivo di dipendenti a termine e a tempo indeterminato, a parità di salario unitario, bisogna confrontare l'orario medio di lavoro e, soprattutto, il numero di mesi l'anno in cui si presta servizio, ovvero la frequenza delle interruzioni dei rapporti di lavoro (tabella 1). Mentre per quanto concerne l'orario abituale settimanale non si osservano ampie differenze, si registra un netto svantaggio, a discapito dei temporanei, relativamente ai periodi di non lavoro (e, dunque, di mancato guadagno). In media, chi è assunto con contratti a termine risulta aver lavorato (nei 12 mesi precedenti la rilevazione Eu-Silc) l'80% del tempo rispetto ai permanenti e valori intorno a tale livello si registrano in quasi tutti i paesi: gli unici dati ben distanti dalla media caratterizzano il Belgio (68%) e il Regno Unito (89%).

<sup>8</sup> Si veda Raitano, 2009b.

Tabella 1 - Ore settimanali e mesi lavorati medi (nei 12 mesi precedenti l'indagine) nei paesi di Ue-15 per lavoratori permanenti e temporanei (lavoratori con contratto a tempo pieno)

	Ore abituali settimanali			Mesi annui lavorati		
	Temporanei	Permanenti	Rapporto	Temporanei	Permanenti	Rapporto
Austria	40,2	40,2	100,0%	10,2	11,3	89,7%
Belgio	38,8	40,5	95,8%	7,6	11,2	68,0%
Germania	38,9	39,2	99,4%	9,1	11,7	78,0%
Spagna	41,3	41,3	100,0%	9,6	11,7	81,6%
Finlandia	38,2	39,5	96,7%	9,0	11,5	78,0%
Francia	38,1	40,1	95,1%	8,6	11,5	74,8%
Grecia	41,9	40,5	103,5%	9,2	11,5	79,3%
Irlanda	38,1	39,2	97,1%	8,7	11,5	75,4%
Italia	38,3	39,5	97,0%	9,3	11,6	80,2%
Lussemburgo	39,4	42,3	93,3%	9,4	11,7	80,7%
Paesi Bassi	39,1	38,7	100,9%	9,2	11,6	79,6%
Portogallo	40,5	41,1	98,5%	8,9	11,7	75,8%
Svezia	40,5	40,6	99,9%	8,9	11,5	77,2%
Regno Unito	40,4	42,5	95,0%	10,4	11,7	88,9%
Media*	39,6	40,4	98,0%	9,1	11,6	79,1%

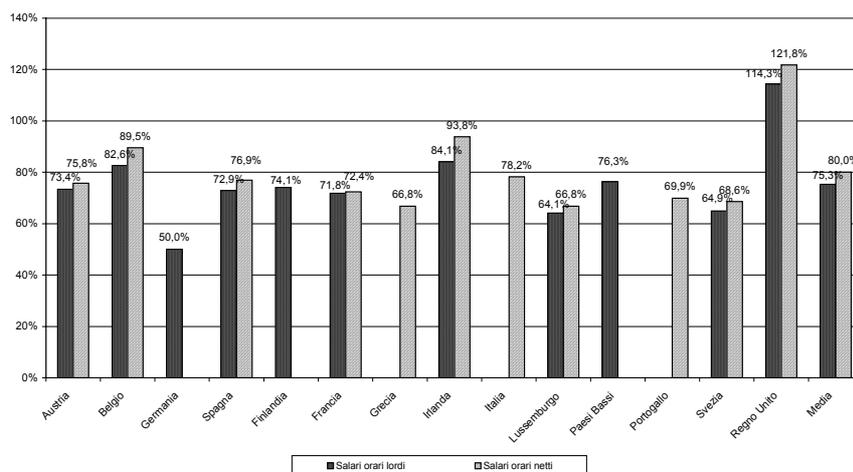
\* Media aritmetica semplice.

Fonte: Elaborazioni su dati Eu-Silc (2006).

Rappresentata a quella degli indeterminati (figura 3), la retribuzione oraria<sup>9</sup> media dei temporanei è massima nel Regno Unito (l'unico paese in cui, anche in conseguenza degli elevati livelli di istruzione e qualifiche di questi ultimi, il rapporto è superiore all'unità) e Irlanda e minima in Germania (il salario orario lordo medio dei temporanei è la metà di quello dei permanenti), Lussemburgo e Grecia. Il dato italiano (rilevato solo al netto delle imposte) – 78,2% – è di poco inferiore a quello medio.

<sup>9</sup> I salari orari sono ricavati dividendo la retribuzione annua per il numero di mesi lavorati e poi per il prodotto fra 4,3 (le settimane medie di un mese) e l'orario di lavoro settimanale abituale.

Figura 3 - Rapporto fra il salario orario medio di dipendenti a termine e permanenti (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Eu-Silc (2006).

La maggiore frequenza dei periodi di non lavoro (dovuta a disoccupazione o a pause fra rinnovi successivi dei contratti), associata (con l'eccezione del Regno Unito) ad un minor livello delle retribuzioni unitarie, incide sull'entità complessiva del reddito medio annuo da lavoro, che risulta ovunque ampiamente minore per i temporanei (tabella 2, nella quale si osserva, come atteso, che in presenza di sistemi di imposizione progressivi il divario nei redditi netti è solitamente inferiore a quello relativo ai lordi)<sup>10</sup>. In media nella Ue-15 i dipendenti a tempo determinato conseguono un reddito annuo da lavoro pari, rispettivamente, al lordo e al netto delle imposte, al 52% e al 55% di quello dei permanenti. Similmente a quanto registrato riguardo alle retribuzioni orarie, il gap nei redditi annui lordi è massimo in Germania<sup>11</sup> e mini-

<sup>10</sup> Nell'indagine Eu-Silc i redditi da lavoro dipendente sono rilevati solo al netto delle imposte in Italia, Grecia e Portogallo e unicamente al lordo in Germania, Finlandia e Paesi Bassi.

<sup>11</sup> Il così alto *wage gap* tedesco è presumibilmente imputabile sia all'ampia diffusione in tale paese dei cosiddetti *mini-jobs* – contratti con retribuzione inferiore ai 400 euro mensili, soglia al di sotto della quale il datore non è tenuto a versare contribuzione previdenziale (circa 6,5 milioni di individui svolgono *mini-jobs* e,

mo nel Regno Unito (dove comunque, a causa dei più frequenti periodi di non lavoro, i temporanei conseguono un reddito annuo da lavoro minore dei permanenti), mentre per quanto riguarda i redditi netti i valori estremi caratterizzano da un lato il Regno Unito, dall'altro la Francia (in Germania non sono rilevati i valori netti). Il dato italiano appare in linea con la media della Ue-15.

L'osservazione dei salari medi finora condotta non informa, tuttavia, dell'esistenza di un vero e proprio *wage gap* a discapito dei temporanei. Una media inferiore potrebbe infatti essere il frutto di una correlazione spuria, ovvero potrebbe essere legata a meri effetti di composizione (ad esempio laddove il lavoro temporaneo fosse associato a caratteristiche individuali – quali età, titolo di studio, settore di attività – negativamente correlate coi livelli retributivi), piuttosto che all'esistenza di uno svantaggio salariale a parità di caratteristiche individuali.

Tabella 2 - Redditi medi annui da lavoro dipendente nei paesi di Ue-15 (valori in euro)

	Redditi annui lordi			Redditi annui netti		
	Temporanei	Permanenti	Rapporto	Temporanei	Permanenti	Rapporto
Austria	16.401	26.325	62,3%	12.038	18.492	65,1%
Belgio	15.587	31.602	49,3%	10.686	20.478	52,2%
Germania	9.287	26.800	34,7%	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Spagna	11.031	20.114	54,8%	9.421	16.341	57,7%
Finlandia	15.138	29.082	52,1%	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Francia	12.116	26.018	46,6%	9.889	21.031	47,0%
Grecia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	7.378	14.652	50,4%
Irlanda	14.355	31.680	45,3%	12.431	24.638	50,5%
Italia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	10.042	18.227	55,1%
Lussemburgo	21.021	45.413	46,3%	17.167	35.516	48,3%
Paesi Bassi	16.462	30.959	53,2%	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Portogallo	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	5.484	10.648	51,5%
Svezia	12.432	26.760	46,5%	8.881	18.325	48,5%
Regno Unito	25.852	32.157	80,4%	19.457	23.285	83,6%
Media*	15.426	29.719	51,9%	11.170	20.148	55,4%

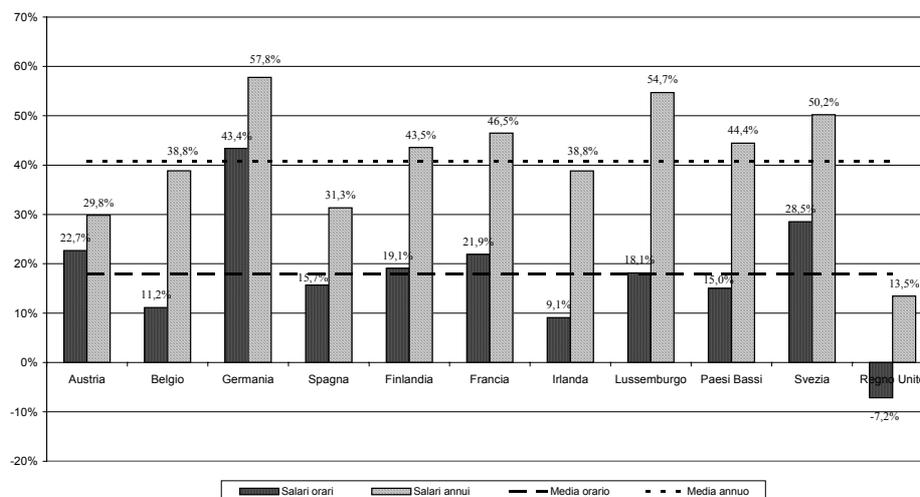
\* Media aritmetica semplice.

Fonte: Elaborazioni su dati Eu-Silc (2006).

fra questi, per 4,5 milioni – il 90% donne – tale lavoro rappresenta l'unica attività svolta; Lagala, 2007) – sia all'ampia diffusione dei contratti di apprendistato fra i più giovani (dai dati dell'indagine Eu-Silc non è possibile distinguere gli apprendisti dai dipendenti a tempo determinato).

D'altro canto, si dovrebbe ritenere che – considerando due lavoratori con medesime caratteristiche individuali e produttività, occupati nella stessa impresa, ma con contratti di durata differente (uno permanente, uno a termine) – il lavoratore temporaneo dovrebbe ricevere una retribuzione oraria superiore, come premio al rischio di mancato rinnovo del contratto flessibile. L'evidenza empirica condotta con diverse metodologie e su diversi paesi ha finora costantemente smentito questa ipotesi, verificando ripetutamente l'esistenza di un differenziale salariale negativo per i lavoratori atipici, anche controllando per molteplici caratteristiche osservabili individuali<sup>12</sup>.

Figura 4 - Differenziale salariale lordo fra lavoratori temporanei e permanenti nei paesi della Ue-15 (stime Ols)

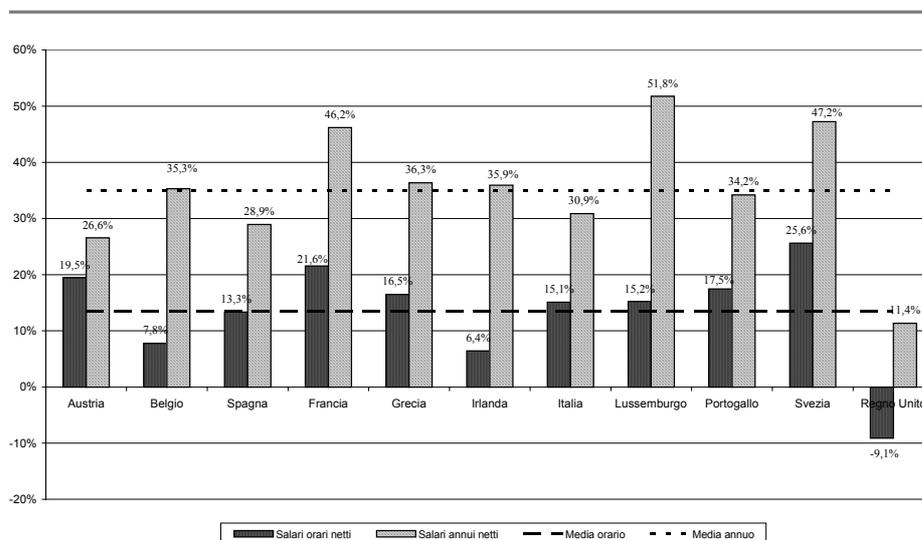


Fonte: Elaborazioni su dati Eu-Silc (2006).

<sup>12</sup> Per una rassegna delle principali stime dei differenziali salariali fra lavoratori permanenti e temporanei e sulle principali interpretazioni proposte nella letteratura per spiegare tale apparente puzzle si vedano Hevenstone, 2008 e Lucidi e Raitano, 2009a.

Sulla base dei livelli salariali (annui e orari) rilevati nell'indagine Eu-Silc, sono state condotte, per ogni paese, delle regressioni dei (logaritmi dei) salari con il metodo dei minimi quadrati ordinari, controllando per molteplici caratteristiche degli individui e del lavoro svolto, in modo da poter interpretare il coefficiente stimato della *dummy* relativa alla natura temporanea o permanente della relazione contrattuale come misura percentuale del divario salariale «non spiegato» fra dipendenti con contratto a tempo determinato o indeterminato.

Figura 5 - Differenziale salariale netto fra lavoratori temporanei e permanenti nei paesi della Ue-15 (stime Ols)



Fonte: Elaborazioni su dati Eu-Silc (2006).

La dimensione del coefficiente della variabile *dummy* in questione, stimato nella regressione dei logaritmi dei salari (annui e orari) lordi e netti, è riportata, rispettivamente, nelle figure 4 e 5. Il *wage gap* annuo è, come atteso, sempre superiore a quello orario (in media, calcolato sulle retribuzioni lorde 41% vs. 18%, su quelle nette 35% vs. 14%). In termini di salari orari lordi il divario maggiore si registra in Germania (43%) e Svezia (28,5%), mentre in Gran Bretagna la stima dei salari

conferma come, anche controllando per numerose esplicative, ai temporanei sia corrisposto un vero e proprio premio al rischio (dell'ordine del 7%)<sup>13</sup>. Per quanto riguarda i salari orari netti (non rilevati in Germania) il gap maggiore si osserva in Svezia, mentre, nuovamente, la Gran Bretagna è l'unico paese caratterizzato da un «premio al rischio». Per l'Italia le stime del differenziale salariale netto (15% nei salari orari, 31% in quelli annui) risultano in linea con le evidenze degli studi empirici condotti su altre fonti di dati<sup>14</sup>.

### 3. Le transizioni occupazionali di breve periodo nella Ue-15

Il confronto fra lavoratori con contratto a termine o permanente è stata finora condotto in *cross-section*, ovvero osservando in un dato periodo alcune differenze fra le due tipologie di lavoratori. In realtà, per identificare l'esistenza di una profonda segmentazione del mercato del lavoro andrebbe valutato, in una prospettiva dinamica, il tempo trascorso dagli individui nei differenti status lavorativi. Una situazione di reale segmentazione, con gravi conseguenze in termini di precarietà e insicurezza, si rileva infatti qualora l'appartenenza allo status più svantaggiato e insicuro non sia transitoria e di breve periodo, ma persistente.

L'indagine Eu-Silc non consente però di valutare le transizioni di medio periodo fra i diversi status lavorativi. Attualmente la componente panel di tale indagine copre infatti la totalità degli stati della Ue-15 per soli due anni, il 2005 e il 2006. In aggiunta, non si dispone dell'informazione sullo status occupazionale/contrattuale precedente al 2005; non si può quindi valutare in che misura i cambiamenti di stato dei lavoratori siano collegati alle caratteristiche pregresse della storia lavorativa individuale, ad esempio (laddove si intendesse verificare l'esistenza di una sorta di «effetto intrappolamento» nel lavoro flessibile) alla durata del periodo precedentemente trascorso da temporanei<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Si ricordi d'altronde come in Gran Bretagna il lavoro a termine sia molto poco diffuso e riguardi, spesso, anche lavoratori ad alta qualifica (per i quali, presumibilmente, la scelta di una relazione di durata prefissata potrebbe in molti casi assumere caratteri di volontarietà).

<sup>14</sup> Si vedano Picchio, 2006; Cutuli, 2008 e Lucidi e Raitano, 2009a.

<sup>15</sup> Uno dei principali interrogativi di ricerca in economia del lavoro riguarda proprio il ruolo dei contratti a termine nel conseguimento di percorsi occupa-

Appare comunque utile calcolare le matrici di transizione fra il 2005 e il 2006 dei dipendenti occupati nel 2005 con contratto a termine o a tempo indeterminato (tabelle 3 e 4).

In media il 51,2% degli occupati a termine dopo un anno dalla rilevazione lavora ancora con un contratto a tempo determinato: in Italia la persistenza è lievemente maggiore della media (56,1%), mentre i valori massimi si registrano in paesi con differenti modelli di welfare – Portogallo, Germania, Francia, Grecia, Paesi Bassi – e, in linea con le specificità discusse nel precedente paragrafo, i tassi di persistenza più bassi si registrano in Irlanda e Regno Unito (e in Lussemburgo).

La quota di chi si stabilizza è in media del 31,5%, ma mostra un ampio intervallo di variazione fra i valori minimi di Portogallo (9,3%), Francia, Grecia e Paesi Bassi (con valori intorno al 18%) e i massimi di Irlanda, Regno Unito e Lussemburgo, dove circa 1 lavoratore su due, rilevato come temporaneo nel 2005, ad un anno di distanza risulta lavorare con un contratto permanente. In Italia la frequenza dei passaggi nell'occupazione standard (24%) è ben inferiore alla media europea.

Va inoltre sottolineato che la probabilità di transitare verso un contratto a tempo indeterminato appare inversamente correlata con la quota di lavoratori a termine (figura 1): la correlazione fra tali due grandezze è infatti negativa e di elevata dimensione (-0,51).

Il numero delle transizioni verso il lavoro autonomo è in genere molto limitato, con l'eccezione di Paesi Bassi e Italia (dove, come noto, un'ampia quota di occupati è autonoma e all'interno di tale componente possono nascondersi forme di lavoro particolarmente deboli e poco tutelate, ovvero numerosi «autonomi involontari»).

A conferma di una maggiore marginalità della componente occupazionale instabile si osserva che in media il 3,4% dei dipendenti a termine (4,4% in Italia) dopo un anno risulta inattiva (per motivi diversi dallo studio o dal pensionamento), mentre la corrispondente quota fra i «permanenti» è dell'1,6% (l'1,8% in Italia).

zionali stabili, ovvero se essi rappresentino un «trampolino» verso un'occupazione sicura o, piuttosto, una «trappola» della precarietà. L'evidenza empirica su questo argomento è discordante fra i diversi studi e nei vari paesi; per una rassegna dei principali studi si veda Lucidi e Raitano (2009a).

Tabella 3 - Status occupazionale nel 2006 di chi lavorava nel 2005  
come dipendente a tempo determinato

	Dipendente a tempo indeterm.	Dipendente a tempo determ.	Autonomo	Disoccupato	Studente	Pensionato	Inattivo
Austria	40,8	47,4	1,4	2,6	2,2	1,2	4,5
Belgio	36,3	47,8	3,0	8,3	0,2	0,5	3,9
Germania	29,6	61,0	2,3	0,7	6,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Spagna	29,6	49,5	2,1	12,8	1,7	0,3	4,1
Finlandia	28,9	44,2	0,8	8,0	12,7	0,2	5,3
Francia	18,2	66,9	0,5	9,5	2,1	0,2	2,6
Grecia	18,6	64,4	2,2	8,6	1,6	0,3	4,4
Irlanda	53,8	28,5	0,0	8,8	5,6	0,0	3,3
Italia	24,0	56,1	5,4	6,8	2,0	1,3	4,4
Lussemburgo	46,8	35,8	0,1	10,4	3,2	0,0	3,6
Paesi Bassi	18,8	64,4	4,3	2,4	6,9	0,5	2,8
Portogallo	9,3	76,3	1,2	10,1	1,0	0,4	1,7
Svezia	37,8	38,2	1,3	11,2	6,8	0,8	4,0
Regno Unito	48,2	35,9	2,6	2,9	6,0	0,8	3,6
Media	31,5	51,2	1,9	7,4	4,2	0,5	3,4

Fonte: Elaborazioni su dati Eu-Silc (2006).

Chi proviene dal «tempo indeterminato» in media, nel 90,6% dei casi mantiene ad un anno di distanza la stessa tipologia contrattuale (tabella 4). Ad ogni modo, come segnale di una vulnerabilità effettiva in Italia anche dei lavoratori a tempo indeterminato (nonostante le apparentemente rigide norme a tutela della protezione del posto di lavoro), va osservato che, a parte chi si pensiona o torna a studiare, circa il 10% dei permanenti cambia di status in un anno.

La vulnerabilità relativa delle diverse tipologie di lavoratori può essere valutata anche osservando i passaggi in disoccupazione<sup>16</sup>. I tassi di transizione (osservati in 2 precisi punti del tempo, senza quindi informare sulla traiettoria intercorsa tra tali punti) segnalano un rischio di interruzione dell'attività molto più alto per i dipendenti a termine (in media 7,4% *vs.* 1,9% fra gli indeterminati; tabelle 3 e 4).

<sup>16</sup> Si consideri che, essendo generalmente basati in qualche modo sulle contribuzioni pregresse (Busilacchi, 2009), nei paesi della Ue-15 le indennità di disoccupazione ricevute dai lavoratori a termine sono solitamente minori di quelle erogate agli «ex permanenti».

Per analizzare in quale misura la maggiore probabilità di disoccupazione sia legata a un'effettiva più alta vulnerabilità di chi lavora a tempo determinato o dipenda in qualche misura da effetti di composizione delle due tipologie di lavoratori, si è condotta una regressione *probit* condizionando l'evento «disoccupazione nel 2006» rispetto allo status contrattuale (tempo determinato o indeterminato) dell'anno precedente e controllando per una serie di esplicative riferite alle caratteristiche del lavoratore nel 2005 (età, esperienza, titolo di studio, settore, qualifica, sesso, stato di salute, part-time).

Tabella 4 - Status occupazionale nel 2006 di chi lavorava nel 2005 come dipendente a tempo indeterminato

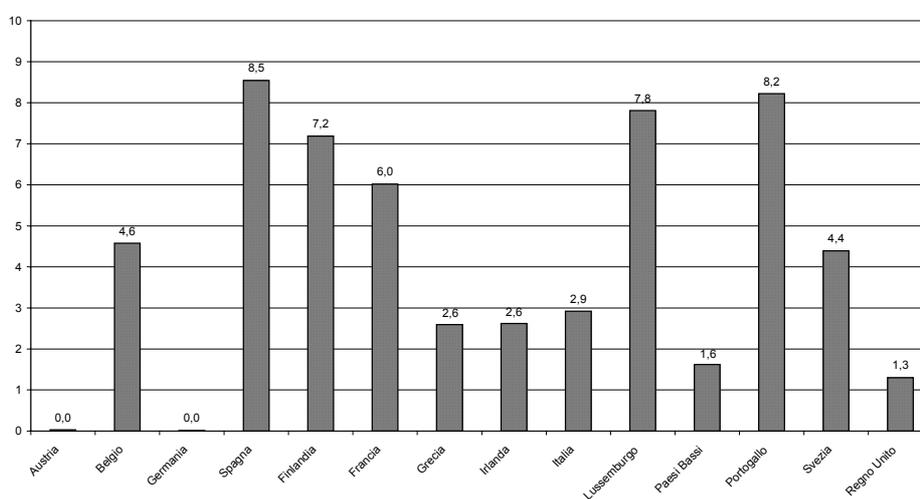
	Dipendente a tempo indetermin.	Dipendente a tempo determ.	Autonomo	Disoccupato	Studente	Pensionato	Inattivo
Austria	89,6	2,2	0,9	2,7	0,5	1,8	2,4
Belgio	93,4	2,4	0,8	0,8	0,0	1,2	1,4
Germania	94,3	2,2	0,9	1,2	1,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Spagna	84,9	7,4	2,3	2,7	0,1	1,0	1,6
Finlandia	88,3	2,5	0,9	1,5	1,5	1,4	3,9
Francia	93,0	1,3	0,5	2,2	0,2	1,8	1,1
Grecia	86,7	5,0	1,5	4,0	0,1	1,4	1,3
Irlanda	92,7	1,6	1,0	1,6	0,2	0,6	2,3
Italia	87,8	4,5	2,0	1,9	0,2	1,8	1,8
Lussemburgo	93,4	2,1	0,5	1,3	0,0	1,5	1,2
Paesi Bassi	93,6	1,8	0,6	0,6	0,5	1,5	1,4
Portogallo	92,9	1,9	0,6	2,7	0,1	0,7	1,1
Svezia	84,9	6,8	1,5	2,5	1,2	1,6	1,5
Regno Unito	93,1	1,4	0,7	0,9	0,7	1,1	2,1
Media	90,6	3,1	1,1	1,9	0,5	1,2	1,6

Fonte: Elaborazioni su dati Eu-Silc (2006).

Gli effetti marginali di tale regressione forniscono dunque la variazione della probabilità di disoccupazione (calcolata nel punto medio delle variabili di controllo) associata al passaggio da un contratto a tempo indeterminato a temporaneo (figura 6). In punti percentuali, la variazione del rischio di probabilità è ovunque positiva e statisticamente significativa al livello del 99%, con l'eccezione di Austria e Germania, dove risulta non significativa e praticamente nulla. La massima vulnerabilità relativa, in termini di incremento del rischio di disoccupazione stimato, si registra in Spagna (il paese con la più alta quota di tempo-

ranei), Portogallo, Lussemburgo e Finlandia, mentre in Italia lo status di temporaneo comporta, rispetto a chi ha un contratto permanente, un incremento di 2,9 punti percentuali della probabilità di essere disoccupato ad un anno di distanza dalla precedente rilevazione.

*Figura 6 - Incremento (in p.p.) della probabilità di disoccupazione per chi lavora con contratto a termine rispetto a chi ha un contratto a tempo indeterminato. Coefficienti stimati da modello probit*



Fonte: Elaborazioni su dati Eu-Silc (2006).

Tuttavia, l'esame dei dati rilevati a livello comunitario non appare esaustivo per la valutazione del caso italiano dal momento che, come detto in precedenza, alcune specificità dell'esperienza del nostro paese – in primis la presenza di una forma di lavoro con forti aspetti di vulnerabilità come quella parasubordinata, non rilevata dalle statistiche europee – necessitano di ulteriori approfondimenti. Passiamo pertanto a discutere in modo più dettagliato della situazione del nostro paese.

#### *4. Diseguaglianze fra tipologie di lavoratori e transizioni di medio periodo in Italia*

Come noto, dalla metà degli anni '90 in poi, il mercato del lavoro italiano è stato oggetto di numerosi interventi normativi nei quali l'atten-

zione principale è stata dedicata alla definizione di numerose forme contrattuali flessibili (Vesan, 2009)<sup>17</sup>. Nonostante numerosi propositi, non si è invece proceduto ad una riforma organica del sistema di ammortizzatori sociali, che, mancando di uno strumento universale, rimane particolarmente frammentato fra i vari schemi e fra le diverse categorie di lavoratori e, a differenza di quanto si registra nella gran parte dei paesi della Ue (Busilacchi, 2009), non prevede un reddito di ultima istanza *means-tested* per i disoccupati che non possano accedere alle indennità contributive o abbiano raggiunto i limiti temporali previsti per la loro erogazione.

Anche in conseguenza dell'evoluzione normativa, negli ultimi anni in Italia sembra essersi accresciuta la segmentazione fra lavoratori a tempo indeterminato e temporanei, i quali appaiono relativamente svantaggiati lungo molteplici dimensioni (Lucidi e Raitano, 2009a): flessibilità della relazione contrattuale, tutele del welfare, prospettive previdenziali<sup>18</sup>, salari, rischi di disoccupazione, partecipazione ad attività di *lifelong learning*<sup>19</sup> e capacità di accesso al credito (in presenza di mercati

<sup>17</sup> In virtù di tali riforme l'Italia risulta il paese Ocse in cui il sotto-indice di rigidità della legislazione a protezione dell'occupazione (Epl) legato al lavoro temporaneo si è ridotto in misura maggiore dai primi anni '90 in poi (da un livello di 5,4 ad uno di 2,1).

<sup>18</sup> Nel sistema contributivo, la prestazione pensionistica dipende essenzialmente dal successo della carriera lavorativa (ovvero dalla sua continuità e durata, dal livello salariale e dall'appartenenza a categorie che versano una maggiore aliquota contributiva). Il contributivo costituisce, pertanto, essenzialmente uno specchio di quanto accade sul mercato del lavoro. Da questo punto di vista appare evidente come chi trascorra parte della carriera da temporaneo – ricevendo in media salari inferiori, incorrendo in più frequenti interruzioni della contribuzione (con nulli o limitati contributi figurativi) e versando minori aliquote, se parasubordinato o «falso autonomo» – possa risultare svantaggiato anche una volta in pensione. Su questi aspetti si veda Raitano, 2007a e 2007b.

<sup>19</sup> La partecipazione ad attività di *lifelong learning*, migliorando gli *skills* dei lavoratori, viene solitamente ritenuta un modo per incrementarne l'occupabilità, riducendo quindi il rischio di futura disoccupazione. In Italia, a causa sia di vincoli normativi che di scelte dei datori (che preferiscono non investire risorse per formare individui che non intendono occupare a lungo termine), i lavoratori atipici risultano spesso esclusi dalle attività di formazione professionale attivate dalle imprese, come confermato da analisi micro-econometriche che, sulla base dei dati dell'indagine Isfol-Plus, hanno evidenziato che la probabilità di partecipazione a corsi di *lifelong learning* dei dipendenti a termine e parasubordinati è di molto inferiore a quella degli «indeterminati» (Lucidi e Raitano, 2009a).

finanziari imperfetti, la disponibilità di un contratto a tempo indeterminato è generalmente condizione necessaria per ricevere un finanziamento).

Ponendo l'attenzione sulle tutele del welfare, fra i lavoratori temporanei emerge un'ulteriore divisione tra dipendenti a tempo determinato e parasubordinati, dal momento che questi ultimi, essendo formalmente autonomi, non hanno diritto a nessuna forma di sussidio di disoccupazione<sup>20</sup>, non ricevono il Tfr (che costituisce un sostituto degli ammortizzatori sociali in caso di interruzione dei rapporti da dipendente) e versano un'aliquota contributiva alla previdenza obbligatoria significativamente inferiore<sup>21</sup>.

La misurazione della componente atipica dell'occupazione in Italia è discorde fra le diverse fonti (Istat, Inps, Isfol), dato che esse differiscono sulle modalità di rilevazione e sul modo in cui si definiscono le numerose forme contrattuali, in particolare quelle parasubordinate (Mandrone, 2008). Esse sono tuttavia concordi nel rilevare la cospicua presenza di forme contrattuali atipiche (dipendenti e parasubordinate). In aggiunta, va evidenziato come tale presenza sia significativamente aumentata negli scorsi anni; a conferma di ciò basti segnalare che nel periodo 1992-2007 la quota di lavoratori dipendenti con contratto a termine sul totale dei dipendenti (rilevata dall'Eurostat) è più che raddoppiata, passando dal 6,2% al 13,2% e che, in termini di flussi, dal 2001 al 2007 la quota annua di nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato si è ridotta dal 60% al 45% (Excelsior, 2007).

L'indagine Plus condotta annualmente dall'Isfol su un ampio campione degli occupati italiani (Mandrone, 2008) rileva che nel 2006 circa il 18% dell'occupazione totale (tabella 5; il 22% del totale di dipendenti e parasubordinati) lavorava con un contratto a termine, da dipendente o parasubordinato (e si ricordi che nell'ampia quota di autonomi si potrebbe nascondere anche qualche «falsa partita Iva», ovvero qualche

<sup>20</sup> La legge 2/2009 ha introdotto, a titolo sperimentale per il periodo 2009-2011, un'indennità di disoccupazione per i collaboratori operanti in regime di monocommittenza. Tuttavia, tale indennità appare molto modesta sia in termini assoluti (è pari ad appena il 20% dei redditi dichiarati per l'anno precedente), sia per la platea di lavoratori coinvolta, dato che i requisiti di reddito per accedervi risultano molto stringenti.

<sup>21</sup> L'aliquota di contribuzione previdenziale dei collaboratori «esclusivi», ovvero di chi svolge unicamente attività da parasubordinato, è stata incrementata fra il 1998 e il 2010, con un processo molto graduale, dal 10% al 26%; i dipendenti (a termine e permanenti) versano invece un'aliquota del 33%.

dipendente «indotto» dal datore a lavorare dietro fattura per consentirgli un risparmio del costo del lavoro)<sup>22</sup>. In linea con quanto mostrato nel paragrafo 2, a causa di retribuzioni unitarie minori<sup>23</sup> e di una ben più elevata frequenza dei periodi di non lavoro, dipendenti a termine e parasubordinati ricevono, in media, un salario lordo annuo inferiore, rispettivamente, del 27% e del 37% di quello erogato ai permanenti (tabella 5).

Tabella 5 - Distribuzione dei lavoratori per tipologia contrattuale

	Numero	Quota %	Reddito medio annuo lordo
Dipendente a tempo indeterminato	14.253.628	63,0	21.151
Dipendente a tempo determinato	2.598.105	11,5	15.493
Parasubordinati	1.485.097	6,6	13.322
Autonomi	4.281.682	18,9	33.384
Totale occupati	22.618.512	100,0	22.303

Fonte: Elaborazioni su dati Isfol-Plus (2006).

A conferma delle disparità territoriali del nostro paese, si evidenzia inoltre che nelle regioni meridionali è nettamente maggiore, fra i dipendenti, l'utilizzo di forme contrattuali a termine (la percentuale di «temporanei» è fortemente correlata con il tasso di disoccupazione locale) e la durata media dei contratti stipulati è ampiamente minore di quella che si osserva nel settentrione (Lucidi e Raitano, 2009b).

L'evidenza empirica disponibile induce dunque a segnalare l'esistenza di «dualità» nel mercato del lavoro italiano, a seconda della durata e del livello di protezione sociale della relazione lavorativa. D'altronde, come già rilevato, per individuare la segmentazione, e l'eventuale presenza di situazioni di precarietà e insicurezza, appare cruciale valutare il tempo trascorso nei differenti status lavorativi.

<sup>22</sup> A segnale della debolezza dei «temporanei», l'indagine Plus del 2006 rileva che è elevata (il 50% fra i dipendenti a termine, l'80% fra i parasubordinati), la quota di chi reputa difficile o impossibile la conversione dell'attuale contratto in una relazione a tempo indeterminato.

<sup>23</sup> Lucidi e Raitano (2009a), sulla base dei dati Plus, stimano un differenziale nella retribuzione mensile netta del 10,3% a discapito dei dipendenti a tempo determinato.

Le transizioni ad un anno calcolate mediante i dati della *Rilevazione continua delle forze lavoro* condotta dall'Istat confermano il quadro di bassa mobilità di breve periodo verso il lavoro stabile segnalato dai dati Eu-Silc e, rilevando anche le collaborazioni, evidenziano quanto sia limitato il passaggio dei parasubordinati verso il lavoro dipendente a tempo indeterminato (le probabilità di transizione sono pari all'8,2% e al 5,2%, rispettivamente, per collaboratori a progetto o occasionali) e quanto sia al contrario elevata (intorno al 15%) la quota di parasubordinati che transita verso la disoccupazione o esce dalle forze lavoro. Nelle regioni meridionali (dove è maggiore la quota di occupati a termine) la probabilità annua di stabilizzazione è inoltre di molto inferiore alla media nazionale (Lucidi e Raitano, 2009b).

La gravità dell'appartenenza agli status svantaggiati non può però essere valutata in maniera esaustiva osservando le probabilità di transizione ad 1 anno. Per analizzare le transizioni di medio periodo particolarmente utili sono le informazioni registrate negli archivi amministrativi dell'Inps<sup>24</sup>, che dal 1998 rilevano il tipo di contratto (a tempo determinato o indeterminato) dei dipendenti e dal 1999 consentono di identificare, fra i numerosi soggetti obbligati al versamento contributivo alla Gestione separata (individui che svolgono solo collaborazioni, che le accompagnano ad altre forme di reddito da lavoro o da pensione, autonomi privi di apposita cassa professionale) chi svolge come unica attività collaborazioni «esclusive» e non risulti come amministratore, sindaco o revisore di società (Asr, categorie lavorative formalmente parasubordinate, ma con redditi e prospettive ben migliori degli altri gruppi di collaboratori; Raitano, 2007a)<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> I micro-dati sui quali si è condotta l'analisi di questo paragrafo si riferiscono ad un dataset longitudinale costituito dalla totalità dei lavoratori contribuenti all'Inps nati in 4 date predefinite. Dal momento che ogni anno gli individui potevano aver versato contributi relativi a differenti attività e a diverse gestioni previdenziali, nelle analisi qui presentate, per enfatizzare il ruolo dei passaggi di stato, si è scelto di attribuire loro lo status lavorativo registrato al momento dell'ultima contribuzione versata nell'anno di riferimento (sottostimando quindi significativamente il numero dei disoccupati, dato che in questo modo non si colgono come periodi di non lavoro le frequenti interruzioni fra lavori successivi, o fra i successivi rinnovi dei contratti presso lo stesso committente, che spesso caratterizzano i lavoratori temporanei).

<sup>25</sup> Dal campione oggetto di studio sono stati esclusi anche gli individui registrati alla Gestione separata in qualità di dottorandi, borsisti o assegnisti di ricerca.

Non essendo in grado di inferire il tipo di collaborazione svolta prima del 1999 o il tipo di contratto dipendente precedente al 1998, e per evitare dunque gli effetti di una selezione distorta del campione che includesse individui già presenti da anni come lavoratori atipici, ci si è concentrati su due sottogruppi di lavoratori dei quali si possono osservare le transizioni occupazionali fino al 2004: quelli entrati per la prima volta negli archivi Inps nel 1999 come collaboratori «esclusivi» con mansioni generiche (ovvero né Asr, né dottorandi, borsisti e assegnisti di ricerca) e quelli registrati per la prima volta come dipendenti nel 1998. Di ambedue i gruppi si considerano solo gli entrati negli archivi ad un'età compresa fra i 15 ed i 39 anni.

Prima di passare alla descrizione dei risultati, appare tuttavia utile evidenziare limiti e potenzialità delle analisi basate sui micro-dati Inps. Essendo di fonte amministrativa, tali dati riportano unicamente le informazioni registrate nei modelli di dichiarazione contributiva; non si dispone quindi di una serie di variabili – quali il titolo di studio, i contesti familiari di provenienza, le caratteristiche (settore, dimensione) dell'impresa/committente per cui si lavora – cruciali per spiegare in modo econometricamente robusto le probabilità individuali di transizione verso i diversi status lavorativi. In aggiunta nei micro-dati è registrato con precisione unicamente lo status di chi contribuisce all'Inps. Non si è pertanto in grado di stabilire a cosa sia dovuta l'eventuale scomparsa degli individui dagli archivi Inps negli anni successivi alla loro registrazione, ovvero se tale scomparsa sia attribuibile ad una fuoriuscita dalle forze lavoro (per pensionamento, «scoraggiamento», abbandono dello status di attivo, immersione nel sommerso o disoccupazione non registrata, ovvero senza erogazione di indennità) o ad un'assunzione in una attività che comporta l'obbligo di iscrizione a casse previdenziali diverse da quelle Inps (ovvero all'Inpdap o alle casse autonome dei liberi professionisti).

D'altro canto allo stato attuale unicamente mediante gli archivi Inps sembra possibile ricostruire per un buon numero di anni un'immagine delle traiettorie di lavoro individuali che consenta di rispondere in modo rigoroso, anche ai fini di policy, alla questione cruciale relativa

L'esclusione di tale categoria, oltre al fatto che in molti casi i suoi contenuti non sono perfettamente assimilabili a quelli di un rapporto di lavoro, è motivata dalla considerazione che, nella gran parte dei casi, la stabilizzazione dei dottorandi avviene all'interno del settore pubblico, l'appartenenza al quale non viene rilevata negli archivi Inps.

alla durata media, e quindi all'effettiva gravità, dell'occupazione in forme contrattuali di durata prefissata.

Prendendo a riferimento il sotto-campione dei collaboratori esclusivi neo-entrati nel 1999 (figura 7), si osserva come, all'aumentare della distanza dall'anno di ingresso nel mercato del lavoro, si riduca significativamente (ma senza assottigliarsi del tutto) la percentuale di individui ancora collaboratori «esclusivi» e cresca al contempo la quota dei dipendenti; ad un anno di distanza il 46% del campione risulta ancora collaboratore esclusivo, mentre tale valore si riduce al 15% dopo 5 anni.

Al contrario, mentre dopo un anno solo il 17% transita nel lavoro dipendente privato, la probabilità di transizione dopo 5 anni cresce fino a quasi il 40%; ma circa 1/3 dei dipendenti risulta comunque ancora lavorare con un contratto a tempo determinato. Complessivamente a 5 anni di distanza le probabilità di essere occupato con contratto a termine (parasubordinato o dipendente) o a tempo indeterminato sono molto simili (28,9% *vs.* 25,7%).

La moda della distribuzione delle destinazioni dei lavoratori, con valori prossimi al 45%, attiene d'altro canto quasi sempre alla modalità «non più registrati negli archivi Inps», dove può rientrare sia chi nel corso degli anni migliora sostanzialmente il proprio status lavorativo (in primis i precari che vengono stabilizzati nel pubblico impiego), sia chi lo peggiora di molto (entrando nel settore sommerso o non riuscendo a trovare un'occupazione), sia chi, probabilmente perché scoraggiato o semplicemente perché fa parte della cosiddetta forza lavoro marginale, esce dalle forze di lavoro. Data la scarsa capacità di assorbimento occupazionale da parte del settore pubblico negli anni oggetto d'analisi, è lecito assumere che la gran parte di chi non contribuisce più all'Inps non abbia migliorato nel quinquennio in esame la propria condizione socio-lavorativa e sia, per scelta o «scoraggiamento», uscita dalle forze di lavoro o entrata nel sommerso.

Considerando la coorte di neo-entrati come dipendenti a tempo determinato nel 1998, si osserva (figura 8) che a distanza di un anno dalla prima rilevazione solo il 16,5% ottiene un contratto a tempo indeterminato, mentre il 60% è ancora temporaneo (il 21,2% non è più presente nel campione). A distanza di 6 anni, tuttavia, la metà ha ottenuto un lavoro permanente, mentre circa il 20% ha ancora un contratto instabile (dipendente a termine o parasubordinato).

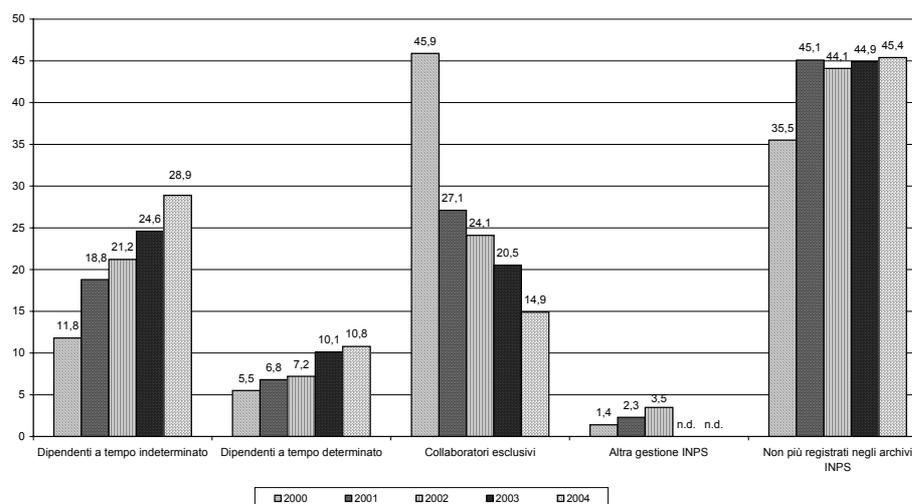
RPS

Michele Raitano

Figura 7 - Destinazione dei lavoratori iscritti per la prima volta alla Gestione separata nel 1999 come collaboratori esclusivi; classe d'età nel 1999: 15-39. Dimensione campionaria: 786 osservazioni

RPS

LA SEGMENTAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO IN TEMPO DI CRISI

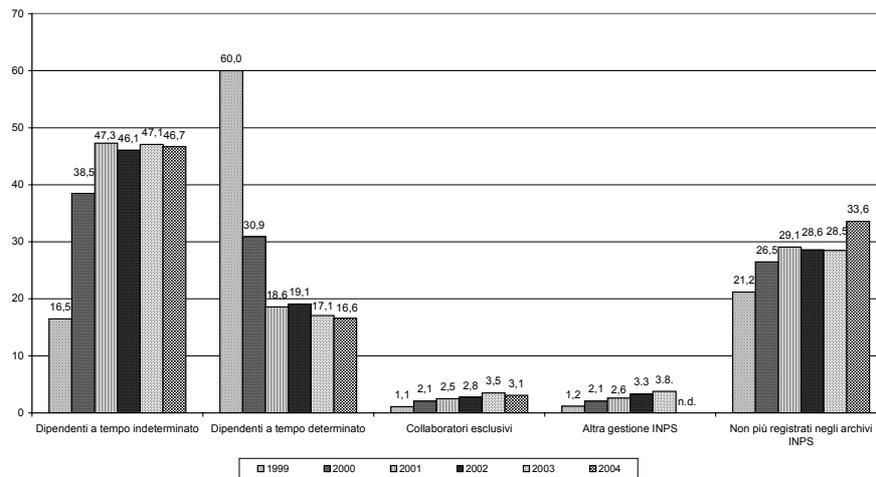


Fonte: Elaborazioni su dati Inps.

Va tuttavia rilevato che, come discusso a proposito dei collaboratori, la gran parte del 34% che dopo 6 anni non risulta versare più contributi all'Inps si trova presumibilmente in uno status lavorativo svantaggiato (o ha abbandonato la forza lavoro). La gran parte delle transizioni verso il lavoro standard avviene inoltre nel corso dei primi 3 anni; trascorso tale periodo infatti (a segnale di un eventuale «effetto intrappolamento») la frequenza delle stabilizzazioni rimane immutata intorno al 47%, mentre continua a crescere la quota di chi scompare dagli archivi Inps.

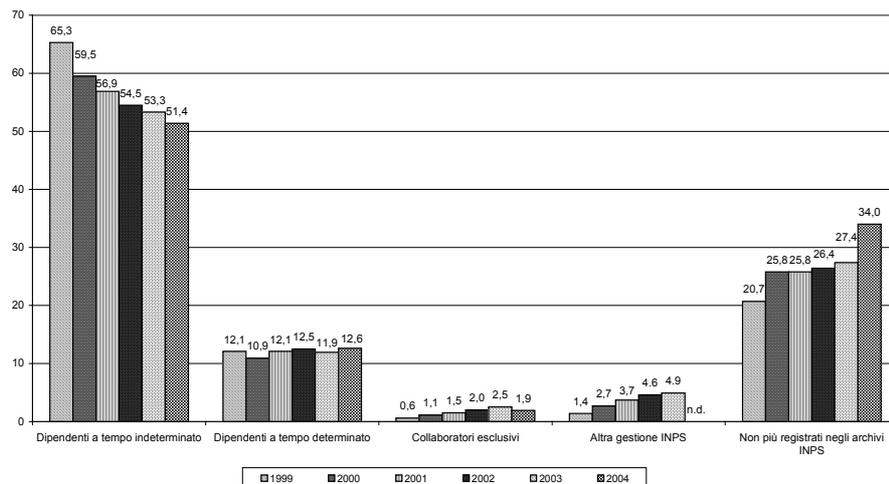
Per entrambi i gruppi di lavoratori a termine, si osserva inoltre come la stabilizzazione in un contratto a tempo indeterminato non rappresenti affatto nella generalità dei casi una situazione persistente, ma si registri un frequente movimento fra posizioni contrattuali stabili e instabili. Fra i collaboratori il 39,2% di chi ottiene un contratto a tempo indeterminato torna successivamente a lavorare (per almeno un periodo) con un contratto a termine o scompare dagli archivi Inps. Allo stesso tempo, il 44,4% di coloro che, dopo aver iniziato l'attività come

Figura 8 - Destinazione dei lavoratori entrati nella forza lavoro per la prima volta nel 1998 come dipendenti a termine; classe d'età nel 1998: 15-39. Dimensione campionaria: 2.393 osservazioni



Fonte: Elaborazioni su dati Inps.

Figura 9 - Destinazione dei lavoratori entrati nella forza lavoro per la prima volta nel 1998 come dipendenti a tempo indeterminato; classe d'età nel 1998: 15-39. Dimensione campionaria: 5.623 osservazioni



Fonte: Elaborazioni su dati Inps.

dipendenti a termine nel 1998, hanno ottenuto un contratto a tempo indeterminato nel 1999, risulta nel 2004 nuovamente occupato con contratti a termine o è scomparso dagli archivi Inps.

La condizione di svantaggio relativo dei lavoratori a termine finora rilevata non deve tuttavia indurre a ritenere che lavorare con un contratto a tempo indeterminato rappresenti una panacea che rende sicure le prospettive lavorative individuali. Al di là del fatto che i salari dei dipendenti italiani hanno registrato negli ultimi 15 anni tassi di crescita reali prossimi allo zero (Franzini e Raitano, 2009), l'osservazione dei dati Inps evidenzia un elevato rischio di interruzione lavorativa anche per i dipendenti a tempo indeterminato (presumibilmente soprattutto per quelli occupati nelle imprese di piccole dimensioni), i quali, dopo 6 anni mostrano una probabilità di risultare ancora a tempo indeterminato e/o di essere scomparsi dagli archivi Inps molto simile a quella che, nella stessa distanza di tempo, caratterizza i temporanei (si comparino le figure 8 e 9).

L'evidenza ricavata dalla lettura approfondita dei micro-dati amministrativi (fermi purtroppo al 2004) – segnalando rischi di intrappolamento e marginalità per una quota non irrilevante di lavoratori a termine e la presenza di elementi di vulnerabilità per gli stessi «indeterminati» – fornisce quindi l'impressione di un quadro del mercato del lavoro molto più composito e pieno di traiettorie individuali complesse di quanto sembrerebbe invece a prima vista osservando il sostanziale e continuo miglioramento dei principali indicatori aggregati del mercato del lavoro (tassi di occupazione e disoccupazione) registrati in Italia dalla metà degli anni '90 fino all'insorgere della recente crisi.

### 5. Considerazioni di policy

La diversità delle esperienze dei paesi della Ue-15 e le specificità del contesto italiano, messe in luce nel presente lavoro, inducono ad alcune riflessioni relative all'intenso dibattito in merito alla *flexicurity* e al modo in cui integrare in Italia protezione sociale e flessibilità delle relazioni contrattuali.

Precondizione necessaria per definire strategie che tentino di combinare in modo virtuoso flessibilità e sicurezza (garantita da efficaci ammortizzatori sociali e politiche attive) appare infatti proprio quell'assenza di segmentazione fra i diversi gruppi di lavoratori che si è

intesa valutare nei paragrafi precedenti. In particolare, l'osservazione delle transizioni di medio periodo fra i diversi stati occupazionali appare cruciale per valutare in quale misura la flessibilità delle relazioni contrattuali, quasi sempre associata a ulteriori elementi di svantaggio (in primis salariali), dia luogo a fenomeni di segmentazione della forza lavoro talmente gravi e persistenti da concretare per alcuni effettivi rischi di precarizzazione.

Dall'analisi delle transizioni di medio periodo fra contratti atipici e standard, è emerso come in Italia, per una quota rilevante di collaboratori e dipendenti a termine, l'atipicità lavorativa non appaia meramente transitoria, bensì – includendo tra i lavoratori «marginali» e svantaggiati molti di quelli che «scompaiono dagli archivi Inps» – si riveli nella maggior parte dei casi persistente. Esiste quindi la fondata preoccupazione che, almeno per alcune tipologie di lavoratori – lo studio della cui composizione necessita di analisi che dispongano di informazioni maggiormente dettagliate sulle caratteristiche individuali e sull'effettiva motivazione della scomparsa dagli archivi – le forme contrattuali flessibili non costituiscano un ponte verso un'occupazione più stabile e tutelata. L'incremento dei tassi di occupazione registrati in Italia negli ultimi anni potrebbe quindi essersi accompagnato ad una persistenza, se non ad un'accentuazione, delle caratteristiche di dualità del mercato del lavoro.

L'attuale contesto macroeconomico di crisi, di cui i micro-dati a disposizione non consentono ancora di analizzare con dettaglio gli effetti (e soprattutto le caratteristiche dei soggetti che ne sono maggiormente coinvolti), potrebbe d'altronde acuire la condizione di svantaggio di chi è occupato con relazioni a termine, riducendone le possibilità di stabilizzazione o di rinnovo contrattuale.

In Italia – come accadde fra il 1992 e il 1995 con le riforme pensionistiche introdotte nel periodo di maggior difficoltà dei conti pubblici italiani – la crisi, con la sua urgenza e gravità, poteva rappresentare un drammatico punto di svolta per mettere mano a quella necessaria riforma organica degli ammortizzatori sociali su cui si discute invano sin dai tempi della Commissione Onofri (1997). Tuttavia, anziché iniziare a correggere i due macroscopici limiti del sistema italiano – l'assenza di un'adeguata indennità di disoccupazione a carattere universale (che copra cioè, in modo automatico e con le stesse regole, la totalità dei lavoratori) e l'erogazione di uno strumento assistenziale *means-tested* per chi non abbia più il diritto a riceverla – nei provvedimenti anti-crisi si è proceduto con misure una tantum e discrezionali,

come evidenziato dal continuo ricorso a provvedimenti in deroga. Proprio la crisi ha invece ulteriormente evidenziato la necessità immediata di correggere tali limiti, in primo luogo intervenendo sulle disparità in termini di tutele del welfare (anche previdenziali) fra le diverse tipologie di lavoratori ed estendendo la copertura (ridotta o nulla) a cui hanno attualmente diritto i lavoratori atipici in caso di interruzione dell'attività.

Tuttavia, politiche di riduzione della segmentazione di più ampio respiro non possono limitarsi all'auspicabile omogeneizzazione delle tutele, ottenibile ad esempio attraverso un «contratto unico» che preveda una protezione contro il licenziamento crescente in base alla durata della relazione lavorativa (Boeri e Garibaldi, 2008). Come più volte rimarcato in precedenza, la segmentazione del mercato del lavoro attiene infatti a molteplici dimensioni, anziché alla sola differenza nelle tutele contrattuali, ed è indotta da numerose determinanti. In assenza di misure efficaci per affrontare le ragioni di fondo della debolezza di alcune fasce di lavoratori (legate ad un mix di *skills* inadeguate e limiti della domanda di lavoro), l'introduzione del contratto unico non sarebbe ad esempio sufficiente ad evitare che le fasce di lavoratori più deboli, avendo difficoltà a raggiungere la *tenure* necessaria per accedere ad una più elevata tutela contro il rischio di licenziamento, possano ritrovarsi in una situazione di precarietà caratterizzata dal susseguirsi di brevi e instabili esperienze lavorative.

Misure di profondo contrasto contro la segmentazione richiedono invece complesse e coerenti strategie di politica industriale e del capitale umano (che agiscano dunque sincronicamente dal lato della domanda e dell'offerta), la cui trattazione è al di fuori dello scopo delle riflessioni condotte nel presente lavoro.

Ad ogni modo, per rimanere nell'ambito qui trattato, in una prospettiva di più lungo periodo, piuttosto che seguire l'ideal-tipo della *flexicurity* danese (che non appare ottimale date la profonda segmentazione del mercato del lavoro italiano e una lunga serie di limiti e peculiarità della struttura produttiva e del contesto economico-sociale del nostro paese; Pisano e Raitano, 2007), appare particolarmente interessante l'idea di qualificare il mercato del lavoro e le tutele del welfare in linea con la cosiddetta *flexinsurance* (Tangian, 2007), che – oltre che sull'erogazione universale di un reddito di cittadinanza e sulla destinazione degli strumenti di sostegno del reddito e dell'occupabilità (ad esempio voucher formativi) soprattutto a favore dei lavoratori flessibili – si basa sull'idea che contributi sociali

e retribuzioni vadano definiti proporzionali al grado di rischio implicito nella tipologia contrattuale<sup>26</sup>.

Se si accetta l'idea che la flessibilità sia necessaria per incrementare l'efficienza dei mercati e la competitività delle imprese, sembra infatti necessario e doveroso che i lavoratori temporanei (per definizione caratterizzati da percorsi lavorativi più discontinui) ricevano maggiori (e non minori) salari (a parità di *skills*), tutele dal welfare e opportunità formative, in modo da attenuare (o quantomeno ottenere una compensazione monetaria) i rischi di precarietà e insicurezza. In caso contrario, come sembra sia invece finora avvenuto in molti casi e come la crisi ha ulteriormente evidenziato, si scaricherebbero sui soli individui – e non sulla collettività e/o sulle imprese – i rischi derivanti dalla richiesta di maggiore flessibilità (se non anche, o soprattutto, di mera riduzione degli oneri sociali e del costo del lavoro) da parte del settore produttivo.

### Riferimenti bibliografici

- Berton F., Richiardi M., Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.
- Boeri T. e Garibaldi P., 2008, *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, Milano.
- Busilacchi G., 2009, *L'indennità ordinaria di disoccupazione nell'Europa a ventisette*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.
- Cutuli G., 2008, *Lavoro atipico e salari: una discriminazione nascosta nel mercato del lavoro italiano*, «Polis», vol. 22, n. 3, pp. 403-422.
- D'Antoni M. e Marano A., 2008, *L'incertezza pervasiva. Riduzione della protezione sociale e tendenza al trasferimento dei rischi su individui e famiglie*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale. Anno 2008*, Utet Università, Torino.
- Dell'Aringa C., 2008, *I lavori temporanei e le transizioni verso il lavoro stabile*, in Cnel, *Il lavoro che cambia. Contributi tematici e raccomandazioni*, Roma.
- European Commission, 2007, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European

<sup>26</sup> In linea con tale impostazione si situa ad esempio la recente proposta (Berton, Richiardi e Sacchi, 2009) di introdurre un'indennità di terminazione dei contratti, come forma di compensazione monetaria per i lavoratori flessibili e di disincentivo al continuo turnover di lavoratori temporanei da parte delle imprese.

- Economic and Social Committee and the Committee of Regions, 28/6/2007.
- European Expert Group on Flexicurity, 2007, *Flexicurity Pathways: Turning Hurdles into Stepping Stones*, Bruxelles.
- Excelsior, 2007, *Alcune tendenze evolutive del mercato del lavoro italiano*, Rapporto Excelsior-Unioncamere, Roma.
- Franzini M. e Raitano M., 2009, *Disuguaglianze economiche: tendenze, meccanismi e politiche*, Rapporto Nens, Roma.
- Gabriele S. e Raitano M., 2008, *Vulnerabilità e traslazione del rischio sociale su famiglie e individui*, in Isae, *Rapporto Trimestrale Politiche Pubbliche e Redistribuzione*, Roma.
- Hacker J.S., 2006, *The Great Risk Shift*, Oxford University Press, New York.
- Hevenstone D., 2008, *European Labour Institutions and the Fixed Term Wage Gap*, mimeo.
- Lagala C. (a cura di), 2007, *Precariato e welfare in Europa*, Ediesse, Roma.
- Lucidi F. e Raitano M., 2009a, *Molto flessibili, poco sicuri: Lavoro atipico e disuguaglianze nel mercato del lavoro italiano*, «Economia e Lavoro», vol. 43, n. 2, pp. 99-115.
- Lucidi F. e Raitano M., 2009b, *La flexicurity in una prospettiva regionale: verso un modello di analisi*, presentato al convegno annuale Aiel, Sassari, 25-26 settembre 2009.
- Mandrone E., 2008, *La riclassificazione del lavoro tra occupazione standard e atipica: l'indagine Isfol Plus 2006*, Studi Isfol n. 1/2008.
- Ministero del Lavoro, 2008, *Monitoraggio delle Politiche Occupazionali e del Lavoro*, Roma.
- Oecd, 2004, *Employment Outlook*, Parigi.
- Picchio M., 2006, *Wage Differentials between Temporary and Permanent Workers in Italy*, Quaderni del Dipartimento di Economia dell'Università Politecnica delle Marche n. 257.
- Pisano E. e Raitano M., 2007, *La flexicurity danese: un modello per l'Italia?*, in Villa P. (a cura di), *Generazioni flessibili. Nuove e vecchie forme di esclusione sociale*, Carocci editore, Roma.
- Raitano M., 2007a, *I lavoratori parasubordinati: dimensioni del fenomeno, caratteristiche e rischi*, «Economia e Lavoro», vol. 41, n. 3, pp. 135-160.
- Raitano M., 2007b, *Le prospettive previdenziali di dipendenti e parasubordinati: carriere a confronto*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale. Anno 2007*, Utet, Torino.
- Raitano M., 2008, *La segmentazione del mercato del lavoro come vincolo alla flexicurity: il caso italiano*, «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 2, pp. 199-230.
- Raitano M., 2009a, *Differenze di genere nel mercato del lavoro dei paesi della Ue-15*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 165-185.
- Raitano M., 2009b, *Il lavoro a termine nei paesi della UE15: caratteristiche e differenze salariali*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.

- Tangian A., 2007, *European Flexicurity: Concepts, Methodology and Policies*, «Transfer», vol. 13, n. 4, pp. 551-573.
- Vesan P., 2009, *Breve storia delle politiche del lavoro in Italia*, in Berton F., Richiardi M., Sacchi S., *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.
- Wilthagen T. e Tros F., 2004, *The Concept of «Flexicurity»: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, «Transfer», vol. 10, n. 2, pp. 166-186.

RPS

Michele Raitano



## Rapporti territoriali e coordinamento: una contestualizzazione della governance sociale in Italia\*

**Eduardo Barberis**

*Attraverso una ricognizione del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni e del funzionamento delle arene di compensazione fra livelli territoriali, l'articolo presenta alcuni spunti di riflessione sui problemi di coordinamento del sistema di governo italiano, inquadrandone gli effetti sulla governance della materia sociale. Si osserva una forte politicizzazione territorializzata del conflitto, con una*

*contrapposizione che non trova adeguati spazi di confronto nel sistema delle Conferenze, con la conseguenza di riversarsi sulla Corte costituzionale e ridurre gli spazi di definizione di un sistema bilanciato e programmato, a favore di soluzioni estemporanee. L'analisi della mancata implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali conferma questa prospettiva anche nell'ambito delle politiche sociali.*

### 1. Introduzione

Questo articolo intende fornire un quadro delle recenti trasformazioni organizzative nella governance delle politiche sociali in Italia, inquadrando nella letteratura che si occupa di coordinamento. Tale concetto, infatti, può fornire un'utile chiave di lettura delle caratteristiche evolutive del sistema di governo del welfare italiano.

Infatti, alcune delle trasformazioni che la letteratura evidenzia implicano una maggiore attenzione proprio al tema della gestione dei rapporti intra- e interistituzionali: parliamo da un lato della riconfigurazione dei rapporti territoriali (dimensione verticale) e dall'altro della moltiplicazione degli attori coinvolti nel *policy process* (dimensione orizzontale).

La letteratura evidenzia tali cambiamenti su più fronti – nei rapporti finanziari, nella regolazione politica, nelle strutture amministrative di diverse aree di policy (Brenner, 2004; «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», 2009): c'è una crescente attribuzione di respon-

\* Si ringrazia Maria Luisa Mirabile per la discussione del paper nel corso del Forum Rps 2009.

sabilità finanziaria agli enti decentrati (Rodden, 2004; Joumard e Kongsrud, 2003); c'è una trasformazione dei ruoli degli Stati centrali, che vedono ridotte le loro possibilità di controllo autoritativo (Loughlin, 2007). Tali cambiamenti vedono anche una redistribuzione di autorità e un incremento degli attori legittimati, che portano ad un crescente bisogno di coordinamento: il modello burocratico-gerarchico – travolto da una concezione delle competenze e delle sfere di responsabilità non più rispondente a tali cambiamenti – viene frequentemente sostituito con altri negoziali, indiretti, deliberativi, che implicano capacità di adattamento e di relazionare diverse risorse e competenze.

Il coordinamento diventa allora una preoccupazione comune volta a individuare adeguati raccordi istituzionali e soluzioni ai conflitti; diventa sia una funzione in sé, sia un tema trasversale, che richiede un'azione riflessiva di secondo livello – di *metagovernance* (Soerensen, 2006; Meuleman, 2008).

L'implementazione delle norme nei passaggi fra attori in reti complesse, la negoziazione su contenuti, forme organizzative e linguaggi di attori diversi sempre più vengono considerati elementi necessari dell'agire istituzionale. La responsabilità politica e amministrativa vede una trasformazione dei compiti non facile, che si lega a forme degerarchizzate di legittimazione. Il ruolo delle amministrazioni pubbliche e degli enti territoriali deve allora trovare nuovi equilibri fra legittimazione democratica e dinamiche di rete, con le contraddizioni connesse (per esempio in termini di trasparenza dei processi decisionali).

Per analizzare come in questo quadro si strutturano i processi di coordinamento nell'ambito della *multilevel governance* italiana – con ricadute anche sulle politiche sociali – questo articolo si suddivide in due parti:

- ♦ nella prima si ricostruiscono i principali riferimenti in materia, in particolare nel contesto europeo;
- ♦ nella seconda si analizzano problemi specifici del caso italiano, portando ad esempio il coordinamento conflittuale Stato-Regioni.

## 2. *Concezioni e aspetti del coordinamento*

### 2.1 *Definizione e ambiti di applicazione*

Nel quadro delle trasformazioni sopra accennate, le strategie di coordinamento implicano rapporti più complessi rispetto ad un gioco a somma zero fra accentramento e decentramento. Questo vocabolario

non sembra oggi in grado di descrivere adeguatamente la pluralizzazione delle relazioni, in cui tendenze contraddittorie convivono.

La letteratura recente ha analizzato tali processi con concetti come quelli di «scala» e «*rescaling*» (Kazepov e Barberis, 2008; Keating, 2009) che evidenziano la processualità, la fluidità, l'interattività e il cambiamento dei rapporti territoriali (Brenner, 2004). L'analisi delle politiche sociali ha poi evidenziato concetti utili a descrivere le strategie di co-decisione e cogestione utilizzate per amministrare i rapporti all'interno di tali configurazioni di scala: le idee di governo congiunto (*joint-up government*), totalità del governo (*whole-of-government*) e governance condivisa (*shared governance, co-governance*) forniscono diverse letture della questione (Kooiman, 2003; Bogdanor, 2005; Christensen e Lægheid, 2007; Somerville e Haines, 2008). Al più, si può ravvisare in esse una qualche debolezza nel farsi carico delle asimmetrie, del contenuto di potere implicito nelle relazioni, con il rischio di fornire una visione depolitizzata degli strumenti di governo a favore di una interpretazione «tecnicistica», che non ne considera adeguatamente la non neutralità politica (Lascoumes e Le Galès, 2007).

Per coordinamento si può intendere l'insieme dei rapporti che connettono uffici, enti e istituzioni al fine di armonizzare e orientare reciprocamente la propria azione (in termini di mezzi e risultati), in particolare per raggiungere maggior efficacia ed efficienza. Tale definizione si concretizza empiricamente in una varietà di modalità. In termini di *estensione*, si passa da un minimo di conoscenza reciproca informale delle attività svolte fino alla strutturazione di agenzie di controllo ad alta legittimazione (Peters, 1998). Le azioni conseguenti possono variare da iniziative «drastiche» come le fusioni ad approcci più soft, come l'individuazione di referenti deputati alla relazione con altre agenzie (Overbye e al., in corso di pubblicazione).

È possibile identificare gradi di *complessità* diversa a seconda del numero e della tipologia degli attori coinvolti. In prima istanza, possiamo distinguere fra il coordinamento intraistituzionale e il coordinamento interistituzionale: il primo in genere implica una maggiore semplicità organizzativa, perché gli uffici e le strutture da coordinare sono posti in un unico quadro sociogiuridico; il secondo comporta problematiche diverse, con una maggiore contingenza e complessità delle relazioni da tenere sotto controllo. Essa può inoltre incrociare *livelli* diversi di governance: orizzontalmente, verticalmente, ma sempre più spesso con effetti trasversali multilivello, contemporaneamente a livello orizzontale e verticale (Hooghe e Marks, 2003).

RPS

Eduardo Barberis

Dato che i punti di accesso alla questione del coordinamento sono così vari, si può pure osservare che il coordinamento non è necessariamente in capo all'ente gerarchicamente superiore. La retorica della sussidiarietà può permeare anche quella del coordinamento, mettendo tale funzione in capo ad enti diversi, o attribuendole a un ente di intermediazione che riesce ad imporsi come «ottimale». Peraltro, i processi di decentramento in genere implicano che i livelli territoriali inferiori acquisiscono una certa autonomia su come coordinare i propri attori di riferimento. In molti paesi europei, istituzioni territoriali di meso-livello hanno accresciuto o ridefinito i propri spazi di intervento in ambito sociale non tanto come erogatori di servizi per l'utente finale, ma come enti programmatori, coordinatori, controllori e/o erogatori di servizi per gli altri enti.

Il mix conseguente di azioni si configura in forma di strategie di coordinamento, che si basano su tre forme di regolazione, all'interno delle quali operare scelte di *meta-governance* (Meuleman, 2008): a rete, gerarchica e di mercato.

Il coordinamento gerarchico è identificabile nel classico modello burocratico che a tutt'oggi caratterizza una parte significativa della gestione della cosa pubblica e privata, nonostante l'indebolimento dettato dalla demonopolizzazione legata al *rescaling* e all'incremento degli attori (anche non pubblici).

Il coordinamento di mercato vede l'inserimento di elementi privatistici nella gestione della cosa pubblica, con forme di contrattualizzazione dei servizi che garantiscono una certa prevedibilità delle relazioni, ma anche un loro possibile irrigidimento e parcellizzazione dettato proprio dalla definizione del contratto e dalla difficoltà a definire la responsabilità sulla qualità dei servizi forniti, anche in rapporto con la forza che la controparte privata può esprimere in alcuni contesti (Bosi, Guerra e Silvestri, 2008).

Il coordinamento di rete privilegia i rapporti orizzontali (e tende ad appiattare i rapporti verticali, con potenziali problemi di legittimazione dell'autorità), nell'ottica di produrre partecipazione, apprendimento reciproco e quindi una maggiore *responsiveness*. Anch'esso, però, presenta limiti, perché la sua funzionalità è massima in condizioni piuttosto strette di fiducia, interdipendenza, efficace gestione dei conflitti e flessibilità delle mete organizzative (Klijn e Koppenjan, 2000), plausibile solo in presenza di convenienze reciproche e con il ricorso a strumenti di compensazione adeguati. Spesso, quando si parla di coordinamento, si pensa a quest'ultimo modello, ma non è da sottovalutare il ruolo delle altre due strategie: esse non sono egualmente di-

sponibili per i policy-maker. Le soluzioni già pronte, la norma e la consuetudine dei rapporti istituzionali prestrutturano la finestra di opportunità entro cui far passare cambiamenti organizzativi e producono mix ed equilibri diversi delle tre.

## 2.2 *Coordinamento e dimensione territoriale: un approfondimento sul federalismo*

Nel seguito ci si occuperà della dimensione verticale del coordinamento, problematizzando i rapporti territoriali in Italia, un paese in via di federalizzazione. I fondamenti normativi che strutturano uno Stato-nazione, infatti, hanno un effetto anche sull'organizzazione del coordinamento.

Gli Stati unitari – in cui l'amministrazione centrale può «dettare legge» sugli enti territoriali – hanno forme di coordinamento diverse dagli Stati federali, in cui la linea gerarchica dei poteri è articolata in pesi e contrappesi che garantiscono l'autonomia territoriale. Non a caso la letteratura trova nella dimensione e nell'omogeneità socio-economica e territoriale dei paesi nordici un requisito del loro successo nella creazione e nell'ampliamento del welfare (Ferrera, 1993)<sup>1</sup>. Il decentramento sotto un controllo legislativo statale forte ha effetti diversi: quanto meno c'è una maggior reversibilità del percorso (Osaghae, 1990).

Nei paesi federalisti, invece, ogni livello del sistema dotato di potere legislativo può condizionare le forme del decentramento: c'è una legittimazione più marcata delle asimmetrie territoriali<sup>2</sup>. Peraltro, non tutti i federalismi sono uguali, e possono portare a forme regionaliste, di federalismo interstatale o intrastatale (Obinger, Leibfried e Castles, 2005). Nel quadro dei processi di *rescaling* sono particolarmente inte-

<sup>1</sup> Ivi la «catena di comando» fra Stato e territorio è meno articolata per numero e forza dei livelli intermedi. La capacità di presa sulle istituzioni territoriali è esemplificata dalle politiche volte a ridurre il numero e razionalizzarne le competenze. Paesi come Norvegia, Svezia, Danimarca e Finlandia sono riusciti ad operare significative azioni di fusione, mentre paesi più diversificati, come Francia, Italia e Svizzera, hanno potuto mettere in campo solo forme tenui di coordinamento locale (Steiner e Ladner, 2006; Boeuf e Magnan, 2008).

<sup>2</sup> Nel caso spagnolo, c'è un «regionalismo asimmetrico», con competenze e deleghe differenziate fra *Comunidades* (Moreno, 2002); in Italia c'è la previsione, ad oggi inapplicata, dell'art. 116 c. 3 Cost., con la possibilità di forme di autonomia regionale nei campi di competenza statale (D'Ignazio, 2007); in Germania la riforma federale in vigore dal 2007 prevede la possibilità che i *Länder* legiferino in deroga in alcune materie (Anzon Demmig, 2008).

ressanti i casi di federalizzazione di alcuni Stati regionalisti o unitari, come Italia, Spagna e Belgio (Loughlin, 2009), perché sono federalismi per devoluzione con frammentazioni istituzionali e problemi meno consolidati rispetto alle federazioni per aggregazione originaria.

La questione riguarda soprattutto i *veto points* (Immergut, 2005). Si può supporre che gli Stati più diversificati dal punto di vista istituzionale, territoriale e socio-economico abbiano una distribuzione dei rapporti di forza più articolata, cosa che porta ad una maggior difficoltà di coordinamento legata alla moltiplicazione, appunto, dei *veto points*. Non necessariamente, però, il sistema di pesi e contrappesi istituzionali federali e i *veto players* che esso consente si configura come un ostacolo: nel caso di somiglianza di interessi e visioni politiche si può avere una concertazione che non impedisce riforme di respiro nazionale. Questo tipo di federalismo cooperativo si sarebbe avuto, per esempio, nello sviluppo del welfare tedesco (Manow, 2005).

Tuttavia, i *veto players* nei paesi federali comporterebbero spesso difficoltà trasformative non trascurabili. Obinger, Leibfried e Castles (2005) notano che, nonostante la varietà di sistemi federali, in genere in essi le riforme sono difficili da perseguire, perché le configurazioni di interessi stabilizzatesi non permettono di rimettere in gioco i rapporti. I recenti processi di demonopolizzazione, deverticalizzazione e codecisione, dunque, in questi sistemi possono abbinarsi a un certo stallo degli equilibri intergovernativi e a un rallentamento dei processi di adattamento (Scharpf, 1988). Andiamo ora a vedere come questo discorso si può applicare al caso italiano.

### 3. *Il coordinamento in Italia dopo la riforma del Titolo V*

[Le recenti riforme costituzionali] «scrivono e riscrivono il quadro dei rapporti tra i livelli di governo come se il problema fosse di separare le sfere di competenza degli enti e non invece di individuare le istituzioni della cooperazione tra essi» (Bin, 2004, p. 272).

Il tema del coordinamento territoriale ha in Italia una lunga e travagliata storia, acceleratasi negli ultimi lustri a partire dal decentramento amministrativo (Bassanini), passando (in campo socio-assistenziale) per la legge sul sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. 328/2000), per arrivare alla riforma, non ancora conclusa, del Titolo V della Costituzione.

I problemi in questo campo si inseriscono in un sistema istituzionale e di welfare già assai frammentato: un welfare familista, fondato su reti di sostegno a debole supporto istituzionale e servizi stratificatisi in modo disarticolato e categoriale, in un quadro di diseguaglianza territoriale e competenze frammentate fra attori e livelli territoriali. Ne consegue che la garanzia dei diritti in campo sociale è limitata, con forti spazi di discrezionalità a tutti i livelli, che si concretizzano in finanziamenti instabili, programmazioni di corto respiro, gestione sottoposta al giudizio di appropriatezza a livello micro (Kazepov e Barberis, 2005), che produce un «localismo dei diritti» (Zincone, 1994).

Conseguentemente, il coordinamento risulta complesso, orientato a forme estese di sussidiarietà passiva. Il tentativo di correggere la disorganicità dei rapporti territoriali e istituzionali in ambito sociale si è prodotto nella legge 328/2000. Essa ha previsto un sistema multilivello di relazioni con ruoli di coordinamento verticale in capo a Regioni (programmazione) e Province (gestione) e di coordinamento orizzontale in capo ai Comuni.

Tale normativa era lacunosa nella gestione dei rapporti pubblico/privato (con ambiguità nei ruoli che lasciavano spazio a forme di delega in bianco), nella stabilizzazione dei rapporti verticali (con forme di pianificazione per progetti che di fatto hanno segnato l'abdicazione della garanzia di diritti stabili), nella definizione degli spazi di negoziazione (che non considerano i rischi di stress istituzionale e la debolezza strutturale dell'amministrazione pubblica italiana, non sempre pronta a fronteggiare il lavoro di rete). Tuttavia, la 328 è stata uno stimolo di innovazione nei rapporti intra- e interistituzionali, come testimonia l'estesa attuazione della pianificazione per zone e la produzione normativa regionale improntata a principi derivanti dalla 328 stessa (Formez, 2003; Costa, 2009). Questo nonostante il suo svuotamento di fatto: infatti, fattore interveniente di non poco conto, la riforma del Titolo V della Costituzione ha disarticolato il sistema di pesi e contrappesi istituzionali immaginati nella 328 (Sabatinelli, 2009).

Il nuovo Titolo V, infatti, ha evidenziato limiti di stesura e di implementazione che hanno aumentato l'incertezza (Bin, 2004), agendo da moltiplicatore di aspetti critici nei sistemi di coordinamento territoriale. Limitandosi alle questioni qui di interesse, mancano ad oggi tasselli quali: forme di gestione finanziaria; funzioni delle autonomie locali coerenti coi nuovi artt. 118 e 119 (Vandelli, 2007); camere di compensazione intergovernative; livelli essenziali delle prestazioni (Lep) concernenti i diritti sociali e civili.

RPS

Eduardo Barberis

L'inattuazione di alcune parti del nuovo dettato costituzionale e l'attuazione conflittuale di altre mette in luce un imbroglio istituzionale, in cui i pesi e i contrappesi nel coordinamento dei poteri sono fragili e trovano soluzione prevalentemente per via giudiziale. Si sconta, dunque, l'inefficacia delle arene di confronto interistituzionale (dei meccanismi di coordinamento, insomma), con un conseguente e abnorme ricorso alla via giurisdizionale.

I problemi nel coordinamento intergovernativo (fra esecutivi dei diversi livelli territoriali) sono accompagnati dalla mancanza di coordinamento legislativo, cosicché il lato giurisdizionale – l'unico peraltro invariato rispetto alla Carta del 1948 – diventa lo strumento privilegiato di composizione dei conflitti. L'attuale sistema di coordinamento, dunque, presenta significativi limiti funzionali (Bin e Ruggiu, 2006), che di seguito analizzeremo ponendo attenzione ai principali meccanismi di coordinamento nazionale, di carattere generale (il sistema delle Conferenze e la Corte costituzionale) e relativo alle politiche sociali (i Lep).

### 3.1 *Il sistema delle Conferenze*

Il coordinamento intergovernativo in Italia risiede nel sistema delle Conferenze<sup>3</sup>. Questi organi scontano alcuni problemi, a partire da un basso grado di formalizzazione: non sono organi di rango costituzionale, non si prevede un chiaro valore giuridico delle decisioni prese e si scontano asimmetrie nella partecipazione dei diversi attori (Bassu, 2005).

Esse sono collocate presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, convocate e presiedute da un Ministero senza Portafoglio (quello per i rapporti con le Regioni): quindi in posizione dipendente dal governo e senza legami con i suoi attori di primo piano come, per esempio, il Ministero dell'Economia (rilevante per le materie che necessitano di coordinamento fiscale). Inoltre la scelta dell'ordine del giorno e la possibilità di proporre temi di discussione e approvarli è assai sbilanciata a favore dell'esecutivo nazionale.

La Conferenza Stato-Regioni sembra insufficiente nel quadro del coordinamento delle competenze necessarie dopo la riforma del Titolo

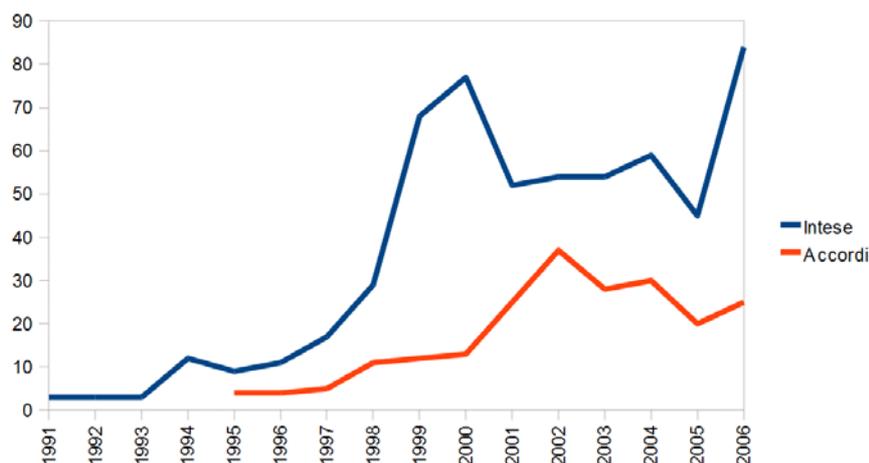
<sup>3</sup> Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città e Conferenza unificata Stato-Regioni-Città.

V<sup>4</sup>. Tuttavia, essa ha assunto un rilievo crescente (Bifulco, 2006), testimoniato dal numero di atti adottati (dai 59 del 1990 ai 325 del 2006)<sup>5</sup>. L'accelerazione è avvenuta dopo il 1997 (Legge Bassanini e decreti attuativi che ne hanno regolamentato le attività) e la riforma costituzionale del 2001 (Ruggiu, 2003), visto che nell'ultimo decennio varie leggi di settore ne hanno previsto il coinvolgimento.

RPS

Eduardo Barberis

Figura 1 - Intese e accordi siglati dalla Conferenza Stato-Regioni con l'amministrazione centrale



Fonte: Elaborazione su dati Conferenza Stato-Regioni, [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it).

Interessante il ruolo di raccordo che la Conferenza ha assunto in tema di coordinamento, testimoniato dalla crescita di intese con le Amministrazioni centrali e accordi con il governo. Il 26% dei suoi atti dal 1990 ad oggi sono stati di raccordo, quota che sale al 32% negli anni successivi alla riforma costituzionale (38% nel 2002). Tuttavia, quando manca spirito collaborativo la Conferenza non funziona come camera di compensazione, ma prevale una strategia di *exit*: si può infatti

<sup>4</sup> Bordignon e Brosio (2009) portano a riprova di tale debolezza l'incapacità di agire efficacemente nei confronti delle inadempienze statali in materia finanziaria.

<sup>5</sup> Fonte: Conferenza Stato-Regioni, [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it).

notare una flessione degli atti prodotti proprio in coincidenza con alcuni momenti topici e conflittuali delle recenti riforme (cfr. fig. 1): nella XIV legislatura (2001-2006, Governi Berlusconi II e III) «sono stati asprissimi gli scontri in sede di Conferenze e molto frequenti le iniziative del Governo adottate a prescindere dalle posizioni ivi espresse» (Bin e Ruggiu, 2006, p. 921).

La Conferenza unificata, che include nel processo decisionale anche le autonomie locali, ha un ruolo di coordinamento ancora più ridotto, dato che la sua attività è quasi totalmente consultiva: solo il 13% dei suoi atti sono di raccordo, ad esclusione del picco del 2005 (ca. 32%), proprio in corrispondenza col calo dell'analoga funzione della Conferenza-Stato Regioni. Lo stesso vale per la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, che ha un volume di attività molto limitato, essenzialmente consultivo e ridottosi con il rafforzamento delle altre due Conferenze<sup>6</sup>.

### 3.2 La Corte costituzionale nella contrapposizione politica territorializzata

L'attuazione del Titolo V si è dimostrata lenta, macchinosa e inefficace (Natalini, 2006), in quanto l'adozione degli atti amministrativi seguenti la nuova norma costituzionale si è prodotta in una serie farraginosa di compromessi e aggiustamenti dettati dall'alto numero di *veto players*, in assenza *in primis* di un coordinamento politico stabile, *in secundis* di un'attenzione ai dettagli tecnici di governo territoriale, nel quadro di una normazione politicamente simbolica (Bin, 2004). Basti dire che per l'attuale implementazione parziale sono stati necessari più di 100 decreti, indicativi della mancanza di un quadro d'insieme omogeneo (Bassanini, 2006).

Questo effetto è legato anche agli esiti elettorali che hanno creato quella che potremmo definire una coabitazione istituzionale «all'italiana»: le più recenti tornate elettorali regionali, infatti, sono andate a svantaggio di chi era maggioranza nazionale<sup>7</sup>. Inoltre, la maggioranza

<sup>6</sup> Fra il 2004 e il 2006 ha avuto in media 2 sedute l'anno, contro le 16 della Conferenza Stato-Regioni.

<sup>7</sup> Nel corso della XIII legislatura il Governo D'Alema II vede la maggioranza che lo sostiene perdere Liguria, Lazio, Abruzzo, Calabria e Molise. Nel complesso il centro-destra vince in 9 regioni su 15. Nel corso della XIV legislatura il Governo Berlusconi II affronta la sconfitta alle regionali del 2005 (11 regioni su 13 vanno al centro-sinistra). In entrambi i casi il rovescio produce una crisi di governo, pur senza porre fine alla legislatura.

di governo nazionale che si è trovata ad implementare le riforme non è stata quella che l'ha approvata: è toccato al centro-destra nella XIV legislatura applicare la riforma del Titolo V, voluta dal centro sinistra nella XIII legislatura, mentre il centro-sinistra all'inizio della XV legislatura ha appoggiato la caduta referendaria della «riforma della riforma» voluta dal centro-destra (Merloni, 2005; Baldini e Baldi, 2008).

Come già nella prima vita del regionalismo italiano, quando dovettero passare più di vent'anni per l'attuazione del dettato costituzionale, dunque, ancora una volta è possibile osservare riforme, ritardi e limiti legati alla volontà di identificare spazi di potere flessibili e per certi versi opachi nella loro istituzionalizzazione, da piegare alla bisogna all'antagonismo nei confronti dei governi nazionali. In un contesto di alternanza conflittuale, il potere regionale costituisce un contrappeso territorializzato al potere dell'esecutivo nazionale. La politica ha assunto dunque una forma di contrapposizione territorializzata, che in assenza di meccanismi efficaci di coordinamento e compensazione si riversa sulla Corte costituzionale, impropriamente assunta a camera di compensazione sostitutiva dell'azione politica. Essa gioco forza produce e accumula una giurisprudenza che costruisce mattone dopo mattone un modello federale senza un'aperta guida politica.

Il modo implicito di coordinamento messo in campo dalla Corte, nonostante sia di ripiego, risulta tuttavia per certi versi soddisfacente per gli attori in gioco: essa permette forme di *blame avoidance* politico-territoriale, in quanto la Corte, con il ricorso al principio della «leale collaborazione», permette una confusione delle responsabilità e delle competenze che rende difficile imputare tagli e insuccessi ad una parte sola. In questo senso, lo sfibramento istituzionale ha anche una sua funzionalità politica.

Per evidenziare questi aspetti, analizziamo di seguito dati della banca dati del «Contenzioso Costituzionale – Titolo V»<sup>8</sup>. Si analizzerà la mole complessiva del conflitto e ne ricostruiremo l'articolazione politica, andando poi ad approfondire aspetti che riguardano la conflittualità sul coordinamento e sulle politiche sociali.

### 3.2.1 Un'analisi del contenzioso costituzionale

Negli ultimi anni il contenzioso è rimasto stabilmente elevato: i 114 ricorsi presentati alla Consulta nel 2008 sono secondi solo ai 119 del

<sup>8</sup> Consultabile al sito: [http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni\\_home/banchedati/Contenzioso\\_Costituzionale.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/autonomie/sezioni_home/banchedati/Contenzioso_Costituzionale.htm).

Tab 1

RPS

RAPPORTI TERRITORIALI E COORDINAMENTO: UNA CONTESTUALIZZAZIONE DELLA GOVERNANCE SOCIALE

2004 e i dati dei primi sette mesi del 2009 sono in linea con questo trend (cfr. tab. 1).

Se si poteva immaginare un'esplosione conflittuale dettata dalla necessità di chiarire i reciproci spazi di potere, la continuità nel medio periodo mette a nudo l'inconsistenza delle modifiche costituzionali nell'individuare arene di compensazione e prevenzione dei rischi e nel disegnare un sistema equilibrato di rapporti reciproci. Possiamo notare solo un calo intorno al 2007, col centro-sinistra al governo (Prodi II), che possiamo collegare all'accresciuta attività della Conferenza Stato-Regioni a partire dal 2006 (cfr. fig. 1). Uno sgonfiamento momentaneo da imputarsi ad una ripresa del dialogo intergovernativo (Bin e Ruggiu, 2006)<sup>9</sup>, per la quale si possono ipotizzare due ragioni:

- ♦ la debolezza del Governo Prodi II (con una maggioranza stentata in Parlamento, presumibilmente necessitava di una legittimazione codecisionale più ampia);
- ♦ la fine della coabitazione istituzionale, dato che nella XV legislatura poche Regioni erano governate dal centro-destra<sup>10</sup>.

Il conflitto, inoltre, ha elementi di reciprocità: i ricorsi sono distribuiti in modo piuttosto equilibrato – 55% in capo alla Pcm, 45% alle Regioni. Le Regioni di centro-destra ricorrono meno di quelle di centro-sinistra contro lo Stato (37% contro 48% dei contenziosi in cui sono coinvolte): sono proprio queste ultime le protagoniste del conflitto, un po' per numero, un po' per i vari anni di coabitazione istituzionale. In media ogni anno le Regioni di centro-sinistra sono state coinvolte in 71 casi contro i 21 delle altre. Questo significa che le Regioni di centro-destra sono state coinvolte nel 23% del contenzioso Stato-Regioni, mentre esse hanno amministrato mediamente quasi un terzo delle Regioni.

Alcune Regioni «rosse» sono state vere protagoniste del contenzioso: Toscana, Emilia-Romagna e Marche da sole contano più di 1/4 dei casi presentati davanti alla Consulta. Possiamo anche distinguere Regioni che hanno tentato di far valere il proprio ruolo contestando le norme statali, che cioè sono ricorrenti più di quanto siano resistenti (Toscana<sup>11</sup> e 3 Regioni autonome come Valle d'Aosta, la Provincia di

<sup>9</sup> L'ipotesi di un governo più dialogante sembrerebbe dimostrata anche dal fatto che negli anni del Berlusconi II, III e IV il 57% dei casi vedeva la Pcm come ricorrente, un numero che si riduce al 45% negli anni del Prodi II.

<sup>10</sup> Per quanto di peso, come Lombardia, Veneto, Sicilia.

<sup>11</sup> Anche in questo caso la variabile politica è determinante: sia che la causa deb-

Trento e la Sicilia) e Regioni che invece sono state più spesso resistenti (soprattutto nel Mezzogiorno: Abruzzo, Puglia, Sardegna e Calabria)<sup>12</sup>.

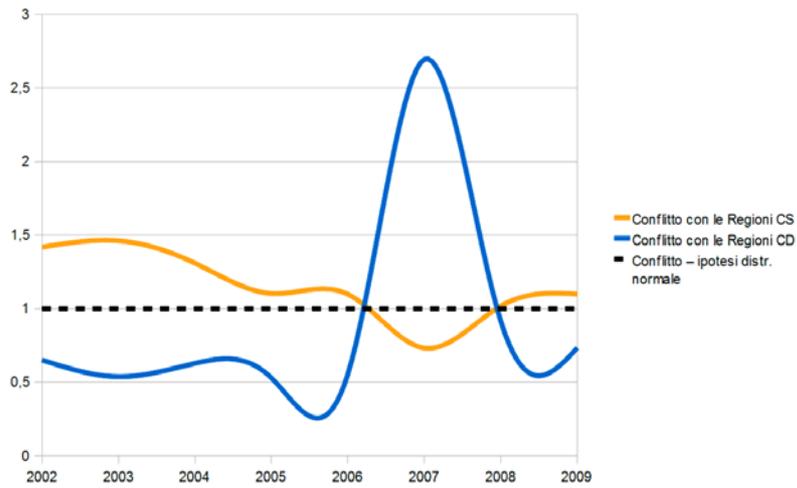
La contrapposizione nella coabitazione istituzionale introduce un aspetto che pare assai rilevante nello spiegare la conflittualità, e che possiamo osservare nelle figure 2 e 3. Esse offrono una sintesi della politicizzazione e territorializzazione del contenzioso costituzionale. In figura 2, la linea tratteggiata rappresenta la conflittualità attesa in caso di equidistribuzione fra Regioni amministrare dal centro-sinistra e Regioni amministrare dal centro-destra. Se il rapporto fra la quota di contenzioso che vede coinvolte (sia come ricorrenti sia come resistenti) le Regioni di un determinato colore politico e la quota stessa delle Regioni di quel colore politico è uguale a 1, significa che le Regioni di quel colore hanno una conflittualità equilibrata, in termini relativi, rispetto al loro peso nelle istituzioni. Se il rapporto, invece, è maggiore di 1, significa che esse sono sovrarappresentate nel conflitto e, viceversa, vi sono sottorappresentate se il rapporto è minore di 1.

Il grafico risultante, dunque, evidenzia l'ideologizzazione del contenzioso costituzionale. Quando a livello nazionale governa il centro-destra, le Regioni più coinvolte nel contenzioso sono quelle di centro-sinistra. La situazione si capovolge col centro-sinistra al governo: primo, la mole complessiva del contenzioso cala (cfr. anche tab. 1). Allora 18/19 Regioni e Province autonome erano amministrare dal centro-sinistra e offrono un credito di fiducia al governo «amico». Il conflitto, invece, si inasprisce con le Regioni di colore opposto: nel 2007 Lombardia, Veneto e Sicilia sono coinvolte nel 37% dei contenziosi (2,5 volte più della distribuzione normale), quando negli anni immediatamente precedenti non superavano il 10%; in particolare, si dimostrano «aggressive» nei confronti della Pcm, totalizzando 13 dei 20 ricorsi presentati dalle Regioni in quell'anno. La situazione cambia ancora con l'insediamento del Berlusconi III: il conflitto cresce e coinvolge fortemente le Regioni di centro-sinistra (95 casi su 114).

ba trovarsi nella soddisfazione per il modello negoziale, sia che essa debba essere identificata in una vicinanza politica che ha prodotto un contenimento del conflitto, la Toscana nel 2007 è stata solo una volta ricorrente e solo una volta resistente nei confronti del governo «amico».

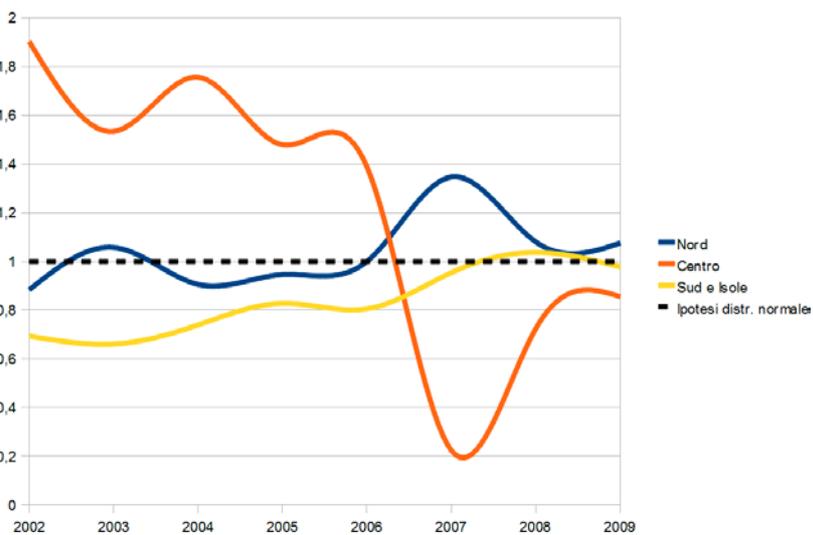
<sup>12</sup> Possiamo azzardare che il ricorrente sia più spesso l'attore che parte da posizioni consolidate sfidate dalla riforma: le Province autonome, le Regioni a statuto speciale, l'amministrazione centrale.

Figura 2 - Indicatore della politicizzazione del contenzioso costituzionale Pcm-Regioni (2002-luglio 2009)



Fonte: Elaborazione nostra su dati della banca dati del «Contenzioso Costituzionale - Titolo V».

Figura 3 - Indicatore della territorializzazione del contenzioso costituzionale Pcm-Regioni (2002-luglio 2009)



Fonte: Elaborazione nostra su dati della banca dati del «Contenzioso Costituzionale - Titolo V».

La figura 3 controlla il rapporto con il *cleavage* territoriale, per vedere se emerge una specificità nel contenzioso che coinvolge le Regioni delle diverse ripartizioni: in un quadro di politica territorializzata, però, sembra di poter ricondurre le differenze, di nuovo, all'appartenenza politica. Il conflitto che coinvolge le Regioni «rosse» dell'Italia centrale (Toscana, Umbria e Marche, più il Lazio guidato dal centro-sinistra dal 2005) crolla quando il centro-sinistra è al governo nazionale, mentre si nota un picco di conflittualità con le Regioni del Nord nel periodo del Prodi II, dovuto al ruolo di Lombardia e Veneto. L'unico elemento di conflittualità imputabile a fattori squisitamente territoriali riguarda le Regioni meridionali, in cui cresce il contenzioso indipendentemente da chi sia al governo.

### 3.2.2 *La materia sociale nel contenzioso costituzionale*

La materia sociale (esclusi gli aspetti sanitari) e a paragone con altre (ad es. edilizia, urbanistica, ambiente, tributi) risulta poco toccata, benché decisioni della Corte su altre materie vi abbiano ricadute. Lo Stato ha raramente presentato ricorso su leggi regionali in materia sociale. Più frequentemente la Corte ne ha discettato lateralmente, cercando di separare alcune materie: qual è il confine delle politiche previdenziali (di competenza statale) rispetto a quelle sociali? Qual è il confine delle competenze sul target migratorio, cioè fra *immigration policies* di competenza statale e *immigrant policies* di competenza regionale (Barberis, 2009)?

Al contrario, le Regioni hanno fatto ricorso alla Corte in modo ampio anche in materia sociale, benché sul totale del contenzioso non si tratti certo di una materia troppo sotto stress. Una parte dei ricorsi si è orientata all'eliminazione dei vincoli di destinazione e alla definizione dei reciproci spazi di azione. Per esempio, la sentenza 423/2004 (ricorso dell'Emilia-Romagna contro le Finanziarie del 2003 e del 2004), ha bocciato il vincolo di destinazione in favore delle famiglie di nuova costituzione, il vincolo di risorse specifiche per l'implementazione del reddito di ultima istanza e la previsione di risorse aggiuntive vincolate alle politiche in favore delle famiglie. Al contempo, però, l'Emilia-Romagna riteneva che le Regioni dovessero essere coinvolte nella definizione del quantum complessivo dedicato alla spesa sociale, mentre la Corte ha dato ragione all'avvocatura dello Stato che lo considerava spettanza esclusiva dello Stato. Questo ha conseguenze di non poco conto sulla definizione dei Lep, come vedremo.

I ricorsi in genere hanno quindi annullato il controllo statale sulle ri-

sorse vincolate. In senso molto lato e nient'affatto giuridico, potremmo definire questa una specie di multa affibbiata al centralismo statale: per la sua pervicacia nell'imporre vincoli gerarchici, infatti, l'amministrazione centrale perde la chance di operare forme di coordinamento di rete. Infatti, per salvare il vincolo di destinazione, basterebbe audire le parti interessate e utilizzare diversamente il proprio potere regolativo. Ne è un esempio la sentenza 235/2006: in quel caso, Veneto e Val d'Aosta avevano contestato una direttiva ministeriale del 2003 che definiva i criteri di concessione dei finanziamenti per la realizzazione di progetti sperimentali a favore dei portatori di handicap, che a loro dire violava i principi costituzionali di leale collaborazione e sussidiarietà e il riparto delle competenze regionali: la Corte ha dichiarato i ricorsi inammissibili perché la materia era stata oggetto di concertazione con la Conferenza unificata, che accettava la proposta di riparto presentata dall'esecutivo.

Talora, tuttavia, la Corte ha anche accettato un ruolo di coordinamento in capo all'amministrazione statale. La sentenza 166/2008, per esempio, ha dato torto alla Lombardia in merito alla legge 9/2007 sul disagio abitativo. In questo caso, si contestava il diritto dello Stato di individuare criteri minimi per l'Edilizia residenziale pubblica. La Corte ha stabilito che i livelli minimali di fabbisogno abitativo sono «inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» e fissano principi generali che non limitano la potestà legislativa regionale. Lo Stato, dunque, chiedendo alle Regioni un intervento emergenziale per situazioni di grave bisogno, senza imporre criteri e contenuti su come esso debba avvenire, ottempera alla sua funzione di coordinamento e garanzia dei livelli essenziali dei diritti civili.

### 3.3 I Lep

Il legislatore ha provveduto ad inserire una garanzia di uniformità dei diritti sul territorio nazionale con il nuovo art. 117 Cost., che parla di «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». La loro mancata attuazione, però, evidenzia problemi nella capacità dello Stato di mantenere un coordinamento interterritoriale.

Da un lato c'è un problema di risorse: la definizione di livelli delle prestazioni sociali implicherebbe la necessità di garantirli (come avviene per la sanità), cosa che tocca anche un altro punto irrisolto, del nuovo dettato costituzionale, il federalismo fiscale. Dall'altro c'è l'autonomia in materia delle Regioni, che sulla definizione di cosa debbano essere i Lep hanno giocato una battaglia per garantire propri spazi

RPS

Eduardo Barberis

di autonomia. Ciò ha avuto come esito un'ulteriore frammentazione non governata. Del resto, nel testo costituzionale non si evince chiaramente come debbano essere costruiti i Lep stessi: includono i livelli delle prestazioni? O una lista di diritti da tutelare, magari solo in linea di principio? Oppure devono dettagliare analiticamente il modo in cui metterli in pratica? (Guiglia, 2007).

Anche in questo caso, la battaglia si è giocata di fronte alla Consulta: si contano non meno di 23 decisioni della Corte che dal 2002 vi hanno fatto riferimento<sup>13</sup>. Combinando il nebuloso dettato costituzionale e le interpretazioni prevalenti della Consulta, vediamo la conferma di un coordinamento farraginoso e sfibrante. L'estensivo ricorso al concetto di «deale collaborazione» non è sufficiente a rendere funzionali le relazioni. Anzi, esso ha l'effetto di indebolire i confini delle competenze e volgere ad un coordinamento continuo, settoriale, per materie, fra istanze territoriali in capo al livello titolare degli interessi prevalenti. Non esistono però strumenti chiari per attraversare indenni lo sfocamento dei confini delle competenze<sup>14</sup>.

La Corte ha interpretato il suo ruolo di supplenza ora creativamente, ora con un occhio realista volto a non scardinare i delicati e instabili equilibri territoriali, e anzi coartando gli attori rilevanti ad una maggior collaborazione. Senza insomma definire un vero «vincitore» della disputa costituzionale. È pure evidente una certa tendenza a soffocare le istanze centraliste e a colpire le scelte di coordinamento autoritativo, con il rischio però di produrre una visione inconsistente dei Lep. Da un lato, infatti, i tentativi di vincolare risorse e definire priorità nazionali sono stati bocciati, dall'altro la Corte ha interpretato il concetto di sussidiarietà verticale anche come interesse nazionale, e «ha inaugurato una tecnica decisionale che tende a far salve certe prestazioni inerenti i servizi sociali, pur costituzionalmente fondate sulla prassi dei fondi statali vincolati, proprio in virtù del loro ancoraggio con non meglio qualificati “diritti fondamentali”, lasciando capire che le Regioni debbano continuare a erogarle, pur al di fuori dello schema dei Lep» (Guazzarotti, 2008, p. 606). Si tollerano, insomma, violazioni e inadempienze in attesa di una completa attuazione della nuova Carta, in base al principio di continuità dell'ordinamento.

La Corte non ha voluto entrare in un campo minato, e ha quindi lasciato al legislatore la ulteriore definizione delle caratteristiche dei Lep

<sup>13</sup> Fonte: [www.dirittoregionale.it](http://www.dirittoregionale.it).

<sup>14</sup> Lo stesso, continuo, ricorso alla Corte costituzionale è un indicatore della debolezza nella gestione politica dei rischi.

– decisione sensata, data la funzione della Consulta, ma che ha conseguenze rilevanti in un quadro istituzionale in cui non si vedono forme efficaci di composizione diverse da quella giurisdizionale *ex post*. L'effetto sui Lep è piuttosto evidente: dal combinato di testo normativo e giurisprudenza non è intelligibile quale forma i Lep debbano assumere. La Corte ne ha parlato in termini che, messi assieme, non ne permettono un chiaro uso:

- ♦ «non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenza 282/2000);
- ♦ si identificano nella «determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni», ma non includono intere materie, regolamentazioni dell'assetto organizzativo e gestionale e non sono fatti in forma di fondi vincolati (sentenze 120/2005, 285/2005, 383/2005, 237/2007, 371/2008).

L'articolato attuale, dunque, prevede un Fondo nazionale che non permette di presidiare il sociale secondo obiettivi strategici nazionali (per quantità e qualità) – a meno di non individuare dei diritti garantiti da far rientrare nei Lep; ma la definizione dei Lep è tutt'altro che scontata, per la nebulosità sia delle sue caratteristiche tecniche sia dei modi di negoziazione politica che dovrebbero contribuire alla loro formazione. Conseguentemente le Regioni utilizzano le risorse in modo strumentale, data l'assenza di una programmazione nazionale, e in molti casi anche di una regionale; lo Stato, allora, agisce sui cordoni della borsa<sup>15</sup>, ora chiudendoli amputando il fondo (con l'effetto perverso di ridurre ulteriormente la possibilità di raggiungere qualunque ipotetico Lep), ora aprendoli selettivamente per misure vincolate, che qualche volta passano il vaglio della Consulta e qualche volta no. A cascata l'aleatorietà delle risorse innesca conflitti redistributivi fra Regioni e Comuni, indebolendo spesso il coordinamento regionale e reiterando i problemi di frammentazione territoriale.

<sup>15</sup> La scelta di procedere per decisioni centrate sulla leva finanziaria continua ad essere quella preferita degli esecutivi nazionali, in quanto allo stato di (in-)attuazione del federalismo fiscale esso è lo strumento di controllo più potente a disposizione.

#### 4. Conclusioni

Si è qui discusso delle carenze del coordinamento fra Stato e Regioni in Italia. L'analisi evidenzia un'amministrazione centrale che non riesce a svolgere un ruolo di composizione dei rischi, di compensazione e di collegamento fra attori territoriali basati su principi di interesse nazionale senza ricadere in tentazioni gerarchiche (non ammissibili nell'attuale quadro costituzionale) e la creazione, anche con l'intervento della Corte costituzionale, di una *governance by chance* più che di una *governance by design*, con aspetti di estemporaneità legati al ciclo politico e a logiche particolaristiche. Un decentramento senza principi fondativi, insomma, che al momento è un ibrido né centralista né federalista.

Peraltro, anche l'applicazione integrale del dettato costituzionale (parte fiscale e perequativa inclusa, che pare essere il prossimo tassello in discussione) non porta automaticamente a soluzioni più coordinate. Ogni fase ha le sue sfide, che si cumulano con quelle precedenti: proprio il federalismo fiscale, in assenza di arene codecisionali funzionali, rischia di produrre un innalzamento della conflittualità interregionale e con lo Stato centrale, nonché una crescita della già elevata frammentazione. In questo senso, l'attuale disapplicazione di certa parte del dettato costituzionale può essere in sé ritenuta una, per quanto gretta, forma di «coordinamento», o di trattenimento delle forze centrifughe a favore di un controllo statale indiretto.

Prevale dunque un coordinamento implicito, con esiti molto rischiosi. In modo crescente nel post-riforma costituzionale, si avverte una riproduzione e amplificazione dei divari territoriali (Cnel, 2007). Una sussidiarietà senza solidarietà non può avere vita lunga, perché comporta lo scioglimento di quel vincolo di responsabilità, di quel minimo comune denominatore che permette l'accettazione dei compromessi territoriali.

#### Riferimenti bibliografici

- Anzon Demmig A., 2008, *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, in D'Atena A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, pp. 111-116.
- Baldini G. e Baldi B., 2008, *Italia*, in Ventura S. (a cura di), *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Il Mulino, Bologna, pp. 69-112.

- Barberis E., 2009, *La dimensione territoriale delle politiche per gli immigrati*, in Kazepov Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, pp. 223-245.
- Bassanini F., 2006, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle regioni e degli enti locali*, in Zanardi A. (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna, pp. 85-113.
- Bassu C., 2005, *La conferenza Stato-Regioni nella Riforma costituzionale*, «federalismi.it», vol. 3, n. 9, 5 maggio.
- Bifulco R., 2006, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, «Le Regioni», n. 2-3, pp. 233-268.
- Bin R., 2004, *La revisione del Titolo V: un disegno senza riforma*, in Ceccanti S. e Vassallo S. (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamenti, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 267-282.
- Bin R. e Ruggiu I., 2006, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, «Le istituzioni del federalismo», vol. 27, n. 6, pp. 903-954.
- Bocuf J.-L. e Magnan M., 2008, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La documentation Française, Parigi.
- Bogdanor V. (a cura di), 2005, *Joined-up Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Bordignon M. e Brosio G., 2009, *Istituzioni per la governance del sistema federale*, in Guerra M.C. e Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, pp. 277-295.
- Bosi P., Guerra M.C. e Silvestri P., 2008, *Coerenza dei modelli di regolazione dei servizi socio-sanitari nell'esperienza della 328/00 e delle riforme costituzionali*, Working papers del Dipartimento di Economia Politica n. 580, Università di Modena e Reggio Emilia.
- Brenner N., 2004, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Brenner N., 2009, *Open Question on State Rescaling*, in *Rescaling the State*, «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», 2009, vol. 2, n. 1, marzo.
- Christensen T. e Lægread P., 2007, *The Whole-Of-Government Approach to Public Sector Reform*, «Public Administration Review», vol. 67, n. 6, pp. 1059-1066.
- Cnel - Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, 2007, *Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e riforma del T.U. degli enti locali*, Cnel, Roma.
- Costa G. (a cura di), 2009, *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*, Bruno Mondadori, Milano.
- D'Ignazio G., 2007, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del «neoregionalismo» in Italia*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Giuffrè, Milano, pp. 1-26.
- Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna.

- Formez, 2003, *L'attuazione della riforma del welfare locale. Rapporto di ricerca*, Formez, Roma.
- Guazzarotti A., 2008, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, «Le istituzioni del federalismo», n. 5, pp. 599-621.
- Guiglia G., 2007, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam, Padova.
- Hooghe L. e Marks G., 2003, *Unravelling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*, «American Political Science Review», vol. 97, n. 2, pp. 233-243.
- Immergut E.M., 2005, *Institutional Constraints on Policy*, in Moran M., Rein M. e Goodin R.E. (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 557-571.
- Jourard I. e Kongsrud P.M., 2003, *Fiscal Relations across Government Levels*, «Oecd Economic Studies», n. 36, pp. 156-226.
- Kazepov Y. e Barberis E., 2005, *Policies Preventing the Risks of Exclusion of Families with Difficulties in Italy. Synthesis Report*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna.
- Kazepov Y. e Barberis E., 2008, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di rescaling e governance*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 51-75.
- Keating M., 2009, *Spatial rescaling, devolution and the future of welfare state*, «Social Policy Review», vol. 21, pp. 269-84.
- Klijn E.H., Koppenjan J., 2000, *Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance*, «Public Management», vol. 2, n. 2, pp. 135-158.
- Kooiman J., 2003, *Governing As Governance*, Sage, Londra.
- Lascoumes P. e Le Galès P., 2007, *Understanding Public Policy through its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*, «Governance», vol. 20, n. 1, pp. 1-21.
- Loughlin J., 2007, *Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States*, «Regional and Federal Studies», vol. 17, pp. 385-403.
- Loughlin J., 2009, *The «Hybrid» State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe*, «Perspectives on European Politics and Society», vol. 10, n. 1, pp. 49-66.
- Manow P., 2005, *Germany: Co-Operative Federalism and the Overgrazing of Fiscal Commons*, in Obinger H., Leibfried S. e Castles F.G. (a cura di), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 222-262.
- Merloni F., 2005, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, «Le Regioni», n. 4, pp. 469-473.
- Meuleman L., 2008, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Physica-Verlag, Heidelberg.

- Moreno L., 2002, *Decentralization in Spain*, «Regional Studies», vol. 36, n. 4, pp. 399-408.
- Natalini A., 2006, *Il tempo delle riforme amministrative*, Il Mulino, Bologna.
- Obinger H., Leibfried S. e Castles F.G., 2005, *Federalism and the Welfare State*, in Obinger H., Leibfried S. e Castles F.G. (a cura di), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-48.
- Osaghae E., 1990, *A Reassessment of Federalism As a Degree of Decentralization*, «Publius», vol. 20, n. 1, pp. 83-98.
- Overbye E., Strohmeier Navarro Smith R., Karjalainen V. e Stremlo J. (di prossima pubblicazione), *The Coordination Challenge on the Path towards Multi-Level Governance*, in Kazepov Y. (a cura di), *The Rescaling of Social Welfare Policies – A Comparative Study on the Path towards Multi-Level Governance in Europe*, Ashgate, Aldershot.
- Peters G., 1998, *Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination*, «Public Administration», vol. 76, pp. 295-311.
- Rodden J., 2004, *Comparative Federalism and Decentralisation: on Meaning and Measurement*, «Comparative Politics», vol. 36, pp. 481-500.
- Ruggiu I., 2003, *La conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, «Le Regioni», n. 1, pp. 195-250.
- Sabatinelli S., 2009, *Assistenza sociale e politiche di contrasto alla povertà*, in Kazepov Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carrocci, Roma, pp. 151-74.
- Scharpf F.W., 1988, *The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*, «Public Administration», vol. 66, pp. 239-287.
- Soerensen E., 2006, *The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*, «The American Review of Public Administration», vol. 36, n. 1, pp. 98-114.
- Somerville P. e Haines N., 2008, *Prospects for Local Co-Governance*, «Local Government Studies», vol. 34, n. 1, pp. 61-79.
- Steiner R. e Ladner A., 2006, *Die Schweizer Gemeinden im Fokus - Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005*, in Glatthard A, Isch U. (a cura di), *Perspektiven für Gemeindefinanzen*, Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, Berna, pp. 8-34.
- Vandelli L., 2007, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna.
- Zincione G., 1994, *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Donzelli, Roma.



*Tabella 1 - Ricorsi da parte della Presidenza del Consiglio e delle Regioni innanzi alla Corte Costituzionale per anno e colore politico della Regione*

	2002			2003			2004			2005			2006			2007			2008			Luglio 2009			
Ricorrenti	Cd	Cs	Tot.	Cd	Cs	Tot.	Cd	Cs	Tot.	Cd	Cs	Tot.	Cd	Cs	Tot.	Cd	Cs	Tot.	Cd	Cs	Tot.	Cd	Cs	Tot.	
Pcm	30	30	60	16	22	38	27	34	61	7	67	74	3	34	37	5	24	29	11	49	60	5	34	39	
Regione	8	39	47	12	54	66	7	51	58	2	17	19	7	55	62	13	7	20	8	46	54	4	2	6	
Tot.	N.	38	69	107	28	76	104	34	85	119	9	84	93	10	89	99	18	31	49	19	95	114	9	36	45
	%	35,5	64,5	100	26,9	73,1	100	28,6	71,4	100	9,7	90,3	100	10,1	89,9	100	36,7	63,3	100	16,7	83,3	100	20	80	100

*Fonte:* Elaborazione nostra su dati della banca dati del «Contenzioso Costituzionale - Titolo V».

7 ANNUAL ESPANET CONFERENCE 2009

**The Future of Welfare State**  
Paths of Social Policy Innovation  
between Constrains and Opportunities

*Urbino, 17-19 September*



## Cosa hanno in comune i sistemi di welfare state europei e in cosa differiscono: fatti e rappresentazioni dal confronto fra Modello sociale europeo e Stati Uniti\*

**Jens Alber**

*La classificazione del welfare state americano come «residuale» non corrisponde ai fatti empirici. Il sistema Usa è dominato da prestazioni pubbliche di welfare all'interno delle quali prevalgono chiaramente i programmi assicurativi, in particolare la Social security e il Medicare, mentre le pensioni pubbliche sono più universali, redistributive e generose che in alcuni paesi europei. Differenze essenziali persistono in rapporto al maggiore affidamento sull'offerta privata nei settori pensionistico e sanitario, ad una maggiore enfasi sui sussidi condizionati al lavoro e ad una maggiore importanza degli schemi*

*selettivi. Il termine welfare state «condizionato al lavoro» cattura alcune di queste caratteristiche chiave in maniera più appropriata che il concetto di welfare state «residuale». Gli Stati membri della Ue non sono confluiti verso il welfare Usa dell'aumento della spesa privata senza tassazione e nella maggior parte dei paesi l'importanza relativa dei benefici selettivi si è ridotta. C'è qualche convergenza sul piano del discorso politico, dove l'idee direttrice delle politiche sociali europee è passata dalla protezione sociale all'attivazione, mentre gli Usa si stanno avvicinando all'Europa per ciò che riguarda la sanità e il riconoscimento delle responsabilità dello Stato.*

\* Una versione precedente di questo articolo è stata presentata al simposio organizzato in occasione del sessantacinquesimo compleanno di Peter Flora presso il Social Science Research Center di Berlino, alla Serie di seminari congiunti del Centro Marc Bloch e del Social Science Research Center di Berlino, al Dipartimento di Scienze politiche di Gothenburg, alla Summer school di Espanet di Firenze e a Urbino alla Conferenza Espanet del 2009. L'autore ringrazia partecipanti a queste conferenze per i molti, significativi, suggerimenti e ringrazia altresì i due referees anonimi per i loro commenti assai costruttivi.

## 1. Introduzione

Gli europei amano essere orgogliosi di avere un modello sociale senza eguali, che combina efficienza economica e solidarietà sociale. Anche quanti sono pienamente consapevoli della considerevole diversità dei modelli sociali esistenti nell'Unione europea, normalmente concordano nel ritenere che le nazioni europee differiscono in modo fondamentale da quelle delle altre regioni del mondo, specialmente dagli Stati Uniti, e specialmente riguardo alle loro politiche sociali. Anche se non del tutto incontestata<sup>1</sup>, questa idea è profondamente penetrata in una parte della letteratura sulle scienze sociali, così come in larga parte del pensiero politico corrente.

Molti studiosi concordano con questa visione. Nel suo libro *Eu Enlargement versus Social Europe?* pubblicato nel 2003, Daniel C. Vaughan-Whitehead ha asserito: «Nonostante le disparità fra sistemi di protezione sociale, gli Stati membri della Ue condividono una serie di caratteristiche di base, come la protezione sociale universale (almeno fino a un certo grado), la solidarietà, il contrasto dell'esclusione sociale, e così via» (p. 111). E ha anche aggiunto: «Niente di simile al Modello sociale europeo può essere rinvenuto in altre parti del mondo. Il modello è assolutamente distintivo, impiantato su valori condivisi e finora non replicato in nessun altro luogo. In particolare esso differisce dalle politiche e dalle evoluzioni degli Stati Uniti, e – proseguendo nella sua argomentazione con un notevole colpo di scena – del Regno Unito» (p. 23).

L'idea di un netto contrasto fra Europa e Stati Uniti è stata probabilmente più schiettamente espressa in una frase di un sociologo irlandese che ha svolto spesso il ruolo di consulente per i sindacati europei (*European trade unions, n.d.t.*) quando ha sostenuto che: «la più semplice differenza fra gli Usa e l'Europa è che noi abbiamo il welfare state, loro no» (Wickham, 2002, p. 1)<sup>2</sup>. Nel suo Memorandum su *The New Social Europe* il Partito dei Socialisti europei (Party of European Social

<sup>1</sup> Castels (2009) enfatizza le somiglianze nella famiglia di nazioni di lingua inglese. Wilensky (2002) insiste sulle numerose somiglianze nel gruppo delle democrazie ricche e Baldwin (2009) segnala le numerose e spesso trascurate somiglianze fra Europa e Stati Uniti.

<sup>2</sup> Per una prospettiva simile da parte di consulenti di policy francesi vedi Jouen e Papant (2005, p. 2) i quali affermano che: «negli Stati Uniti la *middle class* guadagna dalla democrazia ed è questa la ragione per cui è rimasta liberale e centrata sui diritti individuali. In Europa, dall'altra parte, è stata istituita dai lavoratori, che l'hanno dotata di una forte componente solidaristica».

lists, 2006, p. 7) ha espresso un'idea in parte simile della situazione: «In verità, l'Unione europea è un raggruppamento unico di welfare state, basato sulla nostra convinzione che l'inclusione sociale e la performance economica possano andare per mano. Il Modello sociale europeo esiste come realtà sociale e come complesso di valori condivisi. I welfare state d'Europa hanno molto in comune, distinguendosi dalle altre regioni del mondo».

La concezione delle forti differenze fra l'Europa e gli Stati Uniti non è avvalorata solo dagli europei, ma è condivisa da numerosi studiosi americani. Gli esempi comprendono non solo la teoria dell'«eccezionalismo americano» di S.M. Lipset (Lipset, 1996; Lipset e Marks, 2000), ma anche studiosi del welfare state come Theda Skocpol (1992). Nel suo studio storico sul welfare state americano intitolato *Soldiers and Mothers* ha scritto: «Nonostante il desiderio di numerosi studiosi di vedere la sua storia in termini evolutivi universali, gli Stati Uniti non si sono mai avvicinati ad avere un “moderno welfare state” nel senso inglese, svedese o in ogni altro chiaro senso occidentale del termine. [...]. Dal New Deal e dalla seconda guerra mondiale è emerso un welfare state americano non esauriente. Né alcun tipo di welfare state è stato “completato” durante il successivo “big bang” delle innovazioni di politica sociale Usa, la guerra alla povertà e la grande società degli anni '60 e dei primi anni '70» (Skocpol, 1992, p. 5)<sup>3</sup>.

Ultimo ma non meno importante, la nozione di una grande differenza fra i welfare state in Europa e in America è innervata nella stracitata tipologia del welfare state di Gøsta Esping-Andersen (1990), nella quale gli Stati Uniti vengono classificati come welfare state liberale o residuale. In questo tipo di welfare state si considera che predominino un'assistenza basata sulla verifica dei mezzi, trasferimenti universali limitati e modesti piani di assicurazione sociale, cosicché il welfare state si rivolge essenzialmente alla classe lavoratrice e ai poveri, mentre l'assicurazione privata e i *fringe benefits* occupazionali si rivolgono alla classe media (Esping-Andersen, 1990, pp. 26, 31). La tipologia implica che il welfare state americano sia pigro, nel duplice senso sia di arrivare in ritardo sulla scena storica, sia di fornire fino ad ora prestazioni limitate e di entità minore. In base al confronto con le nazioni europee che vengono considerate del tutto aderenti al «Modello so-

<sup>3</sup> Vedi anche Norris e Inglehart (2004, p. 108) che evidenziano le differenze di religiosità e tentano di porle in relazione ai gradi differenti di insicurezza economica sperimentati in Europa e in America.

ciale europeo», gli Stati Uniti si caratterizzano come tipologia del tutto opposta e rappresentativa di un diverso tipo di modello sociale.

Alcuni studiosi americani hanno discusso questa nozione argomentando che il welfare state americano era stato «malinteso» (Marmor e al., 1990), che è diverso e non incompleto (Glazer, 1988) e che negli Stati Uniti c'è un «welfare state nascosto» di *tax benefits* e di schemi privati obbligatori del quale gli studiosi europei raramente tengono conto (Howard, 1997). Nel suo libro più recente, *About the Welfare State Nobody Knows*, Howard (2007) sottolinea l'ampio e recente aumento negli Stati Uniti di programmi sociali che gli studiosi europei tendono a considerare nelle loro ricerche in funzione equivalente degli schemi europei. Gilbert (2002) ha anche sostenuto che, lontano dall'essere pigro, il welfare state americano dovrebbe in realtà essere considerato come il precursore dei futuri paesi guida europei sulla via di un «*enabling State*» (Stato capacitatore, *n.d.t.*) che rafforza le persone rendendole indipendenti<sup>4</sup>.

Questo articolo offre una visione sintetica in tre passaggi delle somiglianze e delle differenze fra le politiche sociali in Europa e negli Stati Uniti. Il primo evidenzierà alcune caratteristiche chiave del welfare state americano. Il secondo analizzerà se i recenti sviluppi indicano una convergenza nel senso di una «americanizzazione delle politiche sociali europee», come sostenuto da Gilbert. In un terzo passaggio si concluderà che nonostante restino notevoli differenze, gli Stati Uniti e l'Europa hanno molto più in comune di quanto la tradizionale distinzione fra welfare state «residuali» e «istituzionali-redistributivi» suggerisca. Omettendo di considerare le differenze sul finanziamento del welfare state<sup>5</sup>, ci si concentrerà sul versante della spesa e soprattutto sui trasferimenti piuttosto che sui servizi, più importanti per alcuni nuovi rischi sociali ma che necessiterebbero di una specifica analisi comparativa.

<sup>4</sup> Nel suo più recente lavoro, Esping-Andersen assume in parte questa idea, non considerando più la «de-mercificazione» ma la «de-familizzazione» il problema chiave dei nostri tempi, e sostenendo un cambiamento in direzione di un nuovo welfare state che dovrebbe concentrarsi sui servizi sociali e sull'«inclusione sociale» (Esping-Andersen e al., 2002). Analogamente Taylor-Gooby (2004) porta l'attenzione sui nuovi rischi cui gli welfare state dovrebbero corrispondere.

<sup>5</sup> Nel periodo 1990-2006 la quota del gettito fiscale totale sul prodotto interno lordo è cresciuta dal 27,3% al 28,0% negli Stati Uniti e dal 38,2% al 39,8% nella Ue-15, con un gap sempre più ampio fra l'Europa e l'America (Oecd, 2008b).

## 2. L'errata percezione del welfare state americano come «residuale»

### 2.1 Caratteristiche chiave: spesa sociale lorda e netta

L'argomentazione che il welfare state americano sia diverso e non incompleto è stata negli anni recenti promossa con molta forza dall'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (Oecd) di Parigi, dove Adema e Ladaïque (2005) hanno realizzato un pregevole tentativo di tracciare più esaurientemente cosa i welfare state effettivamente fanno, distinguendo fra spesa sociale lorda e netta. Il primo parametro viene tradizionalmente usato nelle comparazioni sul welfare basate sulla spesa sociale, il secondo prende in considerazione quattro aspetti aggiuntivi, e specificamente che: (1) i welfare state frequentemente recuperano ciò che spendono tassando i benefit; (2) ci sono *tax benefits* indiretti che sostengono alcuni gruppi garantendo loro alcune esenzioni o privilegi fiscali; (3) i governi possono dare mandato ai datori privati di lavoro di fornire determinati benefit privati; (4) ci sono livelli differenziati di attività sociali volontarie, come la beneficenza privata.

Una volta che venga preso in considerazione l'impatto delle tasse e degli schemi obbligatori, gli Stati Uniti non restano molto a lungo dietro alla maggior parte dei paesi europei, ma si spostano più vicino al centro del gruppo, non distinguendosi poi molto da paesi europei come la Spagna, la Repubblica Ceca, la Polonia o i Paesi Bassi e passando avanti all'Irlanda e alla Slovacchia. Se poi venisse inclusa la spesa volontaria privata, gli Stati Uniti si sposterebbero decisamente al di sopra della media della spesa sociale europea e raggiungerebbero il gruppo dei più generosi *social spenders*, superati solo da cinque paesi europei (Francia, Belgio, Germania, Svezia e Regno Unito; figura 1). Questo, naturalmente, ha implicazioni di policy duplici e ambivalenti. Da un lato suggerisce che gli Usa non rappresentano una forma di capitalismo puro socialmente incontrollata, e che sono piuttosto simili ai paesi europei che si vantano per gli elementi sociali che sommano all'economia di mercato.

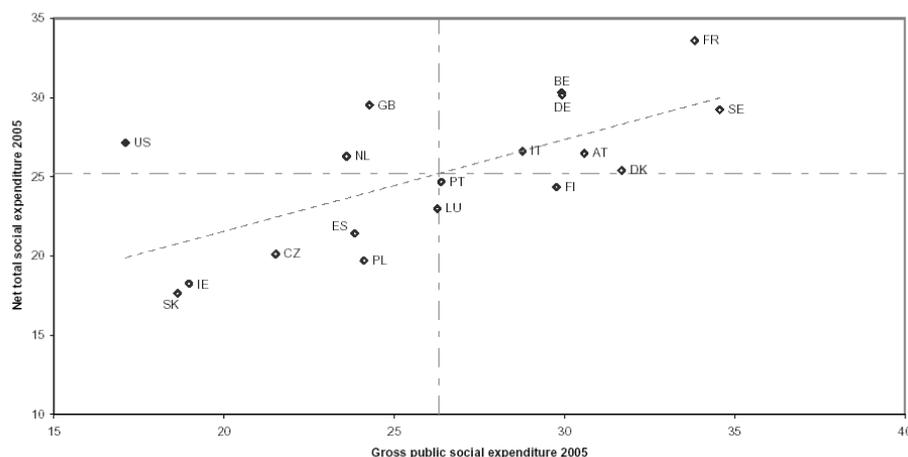
D'altra parte, questo però significa anche che una riduzione delle responsabilità del welfare non libera la società dai costi sociali. I rischi sociali non coperti o non coperti per un certo periodo dallo Stato si abbattano o sulle aziende – che devono fornire welfare occupazionale – o sulle famiglie, che devono sostenerne i costi in base alle loro private possibilità di spesa, riducendo così il loro reddito disponibile. Ne

consegue che i costi sociali si sommano comunque, ma semplicemente sostenuti ad un altro livello, il che solitamente implica che siano meno equamente distribuiti che nel caso degli schemi pubblici, a copertura universale (Alber, 2006; Alber e Gilbert, 2009).

RPS

COSA HANNO IN COMUNE I SISTEMI DI WELFARE STATE EUROPEI E IN COSA DIFFERISCONO

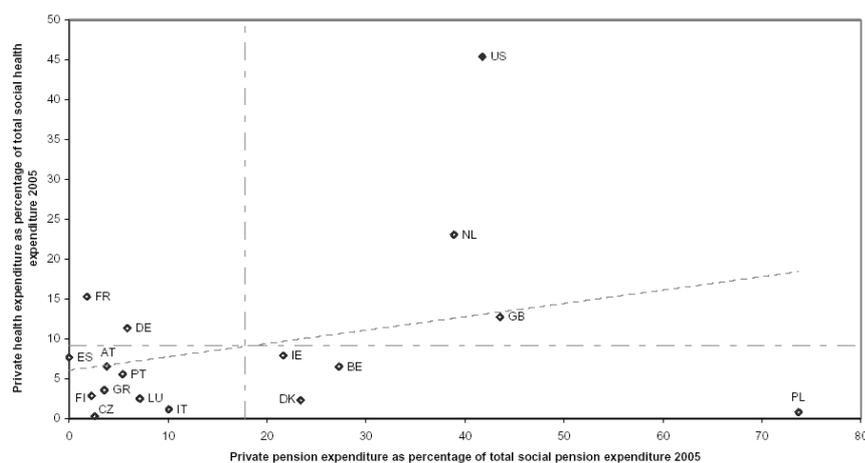
Figura 1 - Spesa sociale lorda e netta in percentuale sul Pil al costo di produzione (anno 2005)



Fonte: Oecd, 2008, Social Expenditure Data Base.

Le differenze nella composizione della spesa sociale diventano ancor più evidenti se guardiamo più da vicino ai due maggiori programmi di spesa sociale, per esempio gli schemi assicurativi pensionistici e sanitari (figura 2). Gli Usa sono il solo paese che nel 2005 spicca in entrambe le dimensioni per la sua quota elevata di spesa sociale. Riguardo alle pensioni, la maggior parte dei paesi europei limita la quota privata a meno del 10%, e i Paesi Bassi e il Regno Unito sono le sole nazioni europee che arrivano vicino al livello americano di spesa privata. Nel campo della spesa sanitaria, la quota privata negli Usa è più che doppia di quella, elevata, dei Paesi Bassi, che spiccano per essere il *frontrunner* europeo.

Figura 2 - Quota privata della spesa sociale nelle pensioni e nella sanità (anno 2005)



Fonte: Nostri calcoli basati su Oecd, 2008, *Social Expenditure Data Base*.

I livelli elevati di spesa privata sono dovuti al fatto che la maggior parte dei lavoratori americani rientra in schemi assicurativi collegati alla loro occupazione.

Di conseguenza, nel 2008, più della metà di tutti i dipendenti pubblici è rientrata in un programma previdenziale fornito dal datore di lavoro o dal sindacato, e anche più della metà ha avuto coperture sanitarie collegate all'impiego (tabella 1).

Nelle medie e grandi imprese le quote di copertura sono vicine ai due terzi. Rispetto alla situazione degli anni '80, c'è, tuttavia, un declino drastico della percentuale di lavoratori coperti e anche un forte cambiamento dei piani di pensionamento di tipo contributivo, una tendenza che Hacker (2006) ha descritto come la «grande traslazione del rischio» (*great risk shift*). In breve, vediamo che negli Stati Uniti gli schemi privati sono di maggior rilievo e che inoltre esistono significative differenze nella composizione della spesa sociale pubblica.

Tabella 1 - Tassi di partecipazione ai benefit occupazionali negli Usa (anni 1980 e 2008)

	Benefit sanitari			Benefit dentistici			Piani pensionistici (tutti i tipi)			Piani pensionistici contributivi ( <i>defined benefit, n.d.t.</i> )		
	Tot.	Settore priv.	Settore pubbl.	Tot.	Settore priv.	Settore pubbl.	Tot.	Settore priv.	Settore pubbl.	Tot.	Settore priv.	Settore pubbl.
1980		97*								83*		
1986		95*	94*							76*	93*	
1994/95	61	58	79	37	34	58	57	51	91	36	28	86
2007		52			36			51			20	
		62*			49*			66*			32*	
2008	56	53	73				56	51	86			
	67*	65*	74*				72*	67*	88*			

Fonte: Us Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 2008, *Employee benefits in the US*; edizioni 1980, 1988, 1994/95, 2007, 2008. Numerose serie non sono disponibili; le survey del 1980 e del 1986 hanno coperto solo le medie e grandi imprese del settore privato; i dati fino al 1994/95 si riferiscono a tutti gli stabilimenti (\*: solo stabilimenti con 100 o più lavoratori). La differenza fra «indennità sanitaria per partecipante» e schemi «non contributivi» forniti gratuitamente ai dipendenti si è ridotta negli ultimi anni; la percentuale di lavoratori con indennità non contributive nel 1980 è stata del 72%; nel 2007 il 24% dei dipendenti membri era in schemi che non richiedevano un contributo del dipendente; da allora ha partecipato un totale del 52%, e ciò significherebbe che il 12,5% non ha dovuto pagare contributi, a confronto del 72% del 1980.

*Esempi di lettura:* la percentuale di lavoratori in medie o grandi imprese industriali private (100 lavoratori o più) che ha preso parte a schemi contributivi (*defined benefits, n.d.t.*) è diminuita dall'83% del 1980 al 32% del 2007. La percentuale di lavoratori coperti per indennità mediche superiori in aziende del settore privato di dimensione comparabile è scesa dal 97% del 1980 al 65% del 2008. Le indennità mediche superiori normalmente comprendono le cure ospedaliere, ma spesso non le cure dentarie, come è illustrato dai dati 1994/95. I dati sulla partecipazione non devono essere confusi con i molto superiori dati sull'accesso, perché non tutti i lavoratori che hanno accesso decidono realmente di prenderli in considerazione.

## 2.2 L'eccessiva biforcazione fra programmi universali e residuali negli Usa

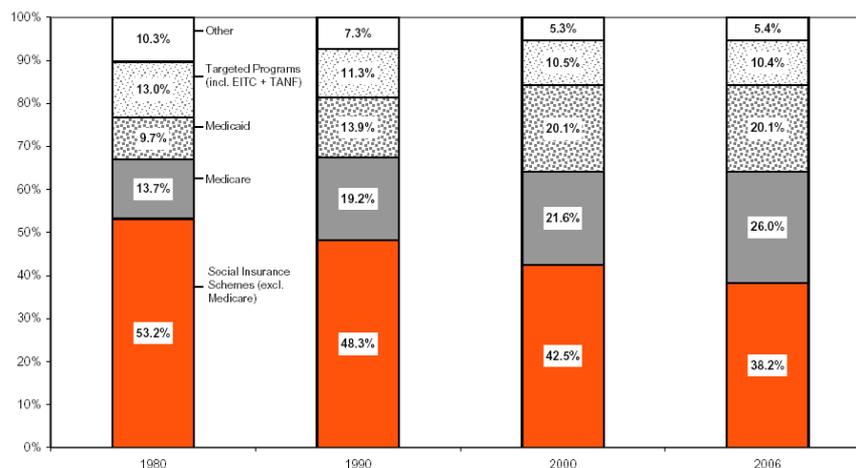
Secondo il concetto di welfare state «residuale», le politiche sociali pubbliche americane si biforcano fra una branca piuttosto limitata di assicurazioni sociali per la classe media, le cui insufficienti coperture lasciano ampio margine al settore assicurativo privato, e una piuttosto ampia di welfare selettivo con benefit abbastanza ingenerosi rivolti a specifici target di poveri che rientrano in determinate categorie sociali «meritevoli» – come i ciechi, i disabili o i figli dei poveri – che superano i *means test*. Essendo funzionale alla ben organizzata classe media, si considera che la prima sia assolutamente intoccabile, mentre si suppone che la seconda sia più soggetta a subire restrizioni. Una verifica della composizione e della crescita in queste categorie aiuta a chiarire fino a che punto questa immagine sia una giusta raffigurazione del welfare state americano.

La figura 3 mostra che la proporzione dei trasferimenti totali è andata a schemi specifici. Questo indica che il welfare state americano è chiaramente dominato da schemi di assicurazione sociale che comprendono soprattutto due grandi schemi per gli anziani, quali la *Social security* e il *Medicare*. Insieme ad un maggior numero di programmi minori come l'indennità di disoccupazione e le compensazioni per i lavoratori (*workmen's compensation, n.d.t.*) questi schemi divorano circa due terzi della spesa sociale. La loro incidenza è rimasta piuttosto stabile nel tempo, diminuendo solo di poco, da circa il 67% del 1980 a circa il 64% del 2006. Se il grosso del budget del welfare state americano viene in tal modo speso per gli schemi assicurativi che inglobano la classe media, l'etichetta «residuale» non rappresenta adeguatamente il sistema americano. Includendo lo schema *Medicaid* e, soprattutto dato il loro notevole aumento recente, la quota di schemi selettivi destinati alla parte più povera della popolazione, compreso l'*Earned income tax credit* (Eitc o Eic), passato da circa il 23% del 1980 a più di circa il 30% nel 2006. Nonostante siano rivolti ai poveri, sia il *Medicaid* che l'*Earned income tax credit* hanno usufruito di un ampio sostegno politico che ha supportato la loro crescita. Ignorando il *Medicaid*, la cui copertura è stata successivamente ampliata, la percentuale degli schemi selettivi sarebbe diminuita dal 13 a lievemente più del 10%. La categoria «Altro», che include schemi categorialistici per gruppi specifici come le indennità per i veterani, è diminuita assumendo una posizione relativa.

RPS

Jens Alber

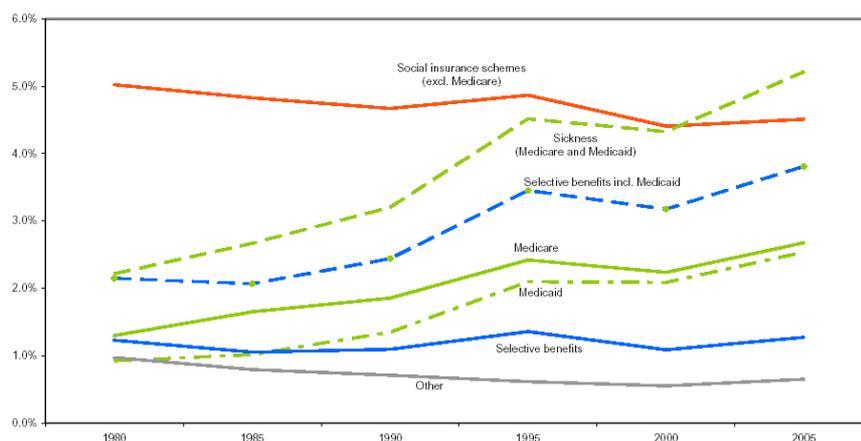
Figura 3 - Distribuzione dei trasferimenti per tipo negli Usa (anni 1980-2006)



Fonte: Nostri calcoli su Statistical Abstract of the United States 2009 (tabelle 512 e 645).

Lo sviluppo delle singole componenti dei programmi è meglio illustrato dai loro cambiamenti in percentuale sul Pil (figura 4). Trascuando il *Medicare*, negli ultimi decenni i diversi schemi di assicurazione sociale sono cresciuti più lentamente del Pil, mentre gli schemi *Medicare* e *Medicaid* hanno visto una crescita più che proporzionale. Insieme, essi ora sono assai vicini a superare tutti gli altri schemi assicurativi combinati, mentre i programmi selettivi, diversi dal *Medicaid*, sono rimasti limitati a circa l'1% del Pil. Le spese relative alla sanità sono state così i principali agenti del cambiamento, indipendentemente dal loro essere ritagliate più selettivamente sui poveri come il programma *Medicaid* o dall'aver un disegno più universalistico, come lo schema *Medicare* per la popolazione anziana. Gli schemi di assicurazione sociale di ampia base – *Social security* e *Medicare* – continuano così a svolgere la parte del leone del welfare state americano e rispetto a ciò gli Stati Uniti sono simili ai welfare state europei anch'essi sempre più dominati dalle pensioni e dalla spesa sanitaria.

Figura 4 - Percentuali sul Pil dei diversi programmi di trasferimento negli Usa (anni 1980-2005)



Fonte: Nostri calcoli su *Statistical Abstract of the United States 2009* (tabelle 521 e 645).

I tentativi di mettere a confronto il «Modello sociale europeo» con gli Usa fanno riferimento di solito a tre caratteristiche a grana più fine, che spesso si riducono agli stereotipi della percezione europea degli Usa. I primi due stereotipi sostengono che il welfare state americano sia privo di due schemi che i welfare state europei tipicamente hanno – un programma pubblico di assicurazione sanitaria e uno schema di reddito minimo capace di proteggere efficacemente dalla povertà – mentre il terzo rivendica che il suo più grande programma, il pensionamento pubblico, sia presumibilmente più avaro e di dimensione decisamente più ridotta di quello dei suoi equivalenti europei<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Per differenti considerazioni sul confronto fra Modello sociale europeo e Modello americano, vedi Alber (2006) e Alber e Gilbert (2009), Birg (2005), Castles (2009), Jepsen e Serrano Pascual (2005), Jouen e Papant (2005), Norris e Inglehart (2004), Vaughan-Whitehead (2003, in particolare i capitoli 1 e 3), Wickham (2002). Descrizioni comparative di specifici programmi sono state fatte da Blank (2009) e da Saraceno (2009) riguardo ai programmi anti-povertà, da Hacker (2009) e Peterson e Burton (2007) per la sanità e dall'Oecd (2009b) per le pensioni.

#### 2.4 Comparazioni più specifiche in rapporto ai tre stereotipi europei più diffusi

Il più diffuso stereotipo europeo sulle politiche sociali americane viene ripetuto quasi giornalmente sulla stampa e sostiene che negli Usa non esista un'assicurazione sanitaria pubblica e che di conseguenza nel sistema sanitario ci siano enormi vuoti di copertura. Questo è certamente vero nel senso che non c'è uno schema assicurativo universale per la malattia, ma sono in vigore parecchie condizioni. Il sistema sanitario americano è composto fondamentalmente da quattro livelli: (1) *Medicaid* per la popolazione povera al di sotto una soglia di reddito; (2) *Medicare* per gli anziani; (3) i piani sanitari occupazionali per le persone attive fra le forze di lavoro (con piani speciali per gli occupati nelle forze armate); (4) un gruppo piuttosto ampio di persone al di sotto dell'età di pensionamento prive di ogni copertura assicurativa<sup>7</sup>. È il caso di notare che malgrado i gap di copertura, gli Stati Uniti spendono una quota di Pil per programmi sanitari *pubblici* analoga a quella delle nazioni europee a spesa elevata. Le tre fonti guida sulla spesa sanitaria comparata – *Oecd Social Expenditure Data Base* (Oecd, 2009a), *Cofog – Classification of Functions of Government Data Base* (Fraser e Norris, 2007; Castles, 2009) e le *World Health Statistics* pubblicate dalla Who (World health organization, 2008) – differiscono sui dettagli, ma conducono al risultato simile che la spesa pubblica per sanità è *maggiore* negli Usa che nella maggior parte degli Stati membri della Ue<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Nel 2007, il 27,8% degli americani sono stati coperti da un piano sanitario governativo, comprendendo il *Medicare* (13,8%), il *Medicaid* (13,2%) e il *Military health care* (3,7%). Grossomodo due terzi (67,5%) sono stati coperti da piani privati, comprendendo quelli acquistati direttamente, e il 59,3% ha preso parte ad un piano assicurativo sanitario occupazionale. Il 15,3% (45,7 milioni) non è stato coperto da alcuno schema. La somma di questi dati non è pari a 100 perché le stime per tipi di copertura non sono reciprocamente escludenti, in quanto le persone possono essere coperte da più di un tipo di schema assicurativo nel corso dell'anno (Us Census Bureau, 2008, p. 21).

<sup>8</sup> I dati Cofog presentati da Fraser e Norris (2007) vedono gli Usa davanti a *tutti* gli Stati membri della Ue, il database Oecd Socx ha solo il Belgio, la Svezia, la Francia e la Germania davanti agli Usa e secondo le statistiche Who solo sei paesi europei (Germania, Svezia, Francia, Danimarca, Malta e Regno Unito) spendono per la sanità pubblica quote del loro Pil superiori agli Usa (il Who specifica il rapporto fra spesa sanitaria totale e la proporzione di spesa pubblica in questo rapporto, consentendo così a ciascuno di calcolare da questi dati la spesa sanitaria pubblica).

Presi insieme, i due principali programmi sanitari pubblici americani – *Medicare* per gli anziani e *Medicaid* per i poveri – spendono ora più o meno quanto gli schemi assicurativi obbligatori per malattia dei paesi europei con i più vecchi schemi di assicurazione sanitaria del mondo, come la Germania (dove lo schema di assicurazione pubblica data dal 1883). Nel 1990, lo schema tedesco di assicurazione per malattia aveva speso ancora circa il doppio di quanto (avessero speso) i due programmi americani pubblici (il 6,9% rispetto al 3,2% del Pil), ma negli anni seguenti gli Usa si sono avvicinati, così che nel 2006 i livelli di spesa fra i due paesi sono stati più o meno pari (6,0% in Germania, 5,4% negli Usa).

Ancora una volta si tratta di una verifica con implicazioni di policy ambivalenti. Da un lato, e in contrasto con l'immagine di un welfare state residuale, vediamo che gli Usa spendono per la sanità pubblica più della maggior parte dei paesi europei. Dall'altro lato, ad un livello di spesa simile, lo schema tedesco di assicurazione per malattia ottiene una più ampia copertura assicurando quasi tutti coloro che hanno un'occupazione dipendente e altrettanto bene la popolazione pensionata; esso offre inoltre benefit di più vasta portata, comprese le cure ospedaliere, ambulatoriali e dentarie. Pertanto se i più limitati schemi Usa *Medicare* e *Medicaid* si avvicinano allo stesso livello di spesa, ciò è dovuto soprattutto al maggior costo dei servizi sanitari in America (Peterson e Burton, 2007). Tuttavia, inoltre, anche le estensioni della copertura hanno giocato un ruolo. Il programma *Medicaid* è stato continuamente esteso ad ulteriori gruppi, cosicché fra il 1980 e il 2000 il numero di bambini coperti è raddoppiato da circa 9 milioni a circa 19 milioni. Negli Usa, dalla fine degli anni '90, praticamente ogni seconda nascita è stata pagata dal *Medicaid* (Howard, 2007, p. 98; tabella 5.1, p. 97).

Ciononostante, l'ampio e crescente numero di persone non assicurate deve essere considerato la principale debolezza del sistema sanitario americano. La percentuale di americani non assicurati è cresciuta da appena il 12% del 1987 ad oltre il 15% del 2007<sup>9</sup>. Grossomodo 46 milioni di americani sono attualmente senza copertura assicurativa sanitaria (Us Census Bureau, 2008). Come conseguenza dell'organizzazione segmentata del sistema sanitario, nella copertura assicurativa sanitaria si riscontra anche un marcato gradiente reddituale: non è assicurato solo l'8% della categoria di persone ad alto reddito (\$75,000+)

<sup>9</sup> Per serie storiche dal 1987, vedi *Historical Health Tables (n.d.)* e Us Census Bureau (2008, tabella 6).

RPS

COSA HANNO IN COMUNE I SISTEMI DI WELFARE STATE EUROPEI E IN COSA DIFFERISCONO

e il 25% della categoria di persone a basso reddito (con reddito familiare al di sotto di \$ 25,000) (Us Census Bureau, 2008, p. 22). Questo indica che lo schema *Medicaid* non riesce a coprire tutta la popolazione povera. Un report di Families Usa (2004) ha sottolineato che contrariamente alla convinzione comune *Medicaid* non fornisce copertura alla maggior parte dei lavoratori occupati nei lavori a bassa remunerazione. Siccome gli standard di eleggibilità variano largamente da Stato a Stato, un genitore di una famiglia con tre lavoratori a tempo pieno per tutto l'anno al salario minimo federale può guadagnare troppo per avere i requisiti per il *Medicaid* in metà degli Stati. Deve essere notato, comunque, che negli Stati Uniti le persone prive di assicurazione non sono necessariamente permanentemente o cronicamente non assicurate. Dati i frequenti movimenti dentro e fuori la disoccupazione nel mercato del lavoro flessibile americano (Freeman, 2009), c'è realmente un considerevole turnover della popolazione non assicurata. Le stime sulla proporzione di persone permanentemente non assicurate variano largamente fra un terzo e quattro quinti in base al metodo di studio. Uno studio panel basato su dati relativi ai periodi 1987-89 e 1990-92 ha rilevato che il lasso di tempo non assicurato tipico è durato circa 8 mesi per i non assicurati poveri e circa 6 mesi per i non assicurati non-poveri. Esso ha concluso che un terzo (32%) dei non assicurati del panel del 1990 ha avuto periodi non assicurati durati più di un anno (McBride, 1997). Survey rappresentative o studi basati su dati ricorsivi spesso giungono a stime superiori. Il rapporto sulle famiglie Usa (Families Usa, 2004), basato sul *Survey of Income and Program Participation* (Sipp) del Census Bureau ha dimostrato che il numero degli americani non assicurati è maggiore di quanto i dati del Census Bureau suggeriscano, se il focus viene spostato dalle persone prive di assicurazione nel precedente anno di calendario a quelle prive di assicurazione per tutto o una parte del biennio 2002 e 2003. Circa 82 milioni di persone – o il 32% di quelli di età inferiore a 65 anni – sono risultate prive di assicurazione per tutti o una parte di quei due anni e, fra questi, due terzi (65,3%) sono risultate non assicurate per sei mesi o più (Families Usa, 2004)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Un rapporto del Fondo Commonwealth basato su dati ricorsivi di intervistati nella survey biennale sull'assicurazione sanitaria condotta nel 2005-2006 ha verificato che il 28% degli adulti americani fra i 19 e i 64 anni erano sia non assicurati all'epoca di realizzazione della survey, sia avevano sperimentato un periodo senza copertura nei passati 12 mesi; quattro quinti (l'82%) dei quasi 32 milioni

In breve, negli Stati Uniti la sanità pubblica non è del tutto assente e può darsi che gli europei sovrastimino il permanere di lacune nella copertura assicurativa. Ma, malgrado l'esistenza di diversi schemi pubblici o occupazionali, il livello comparativamente alto della spesa sanitaria si accompagna con le comparativamente ampie lacune di copertura assicurativa, e in questo senso c'è il paradosso americano di un'alta spesa accoppiata con una bassa copertura<sup>11</sup>.

Un secondo stereotipo ampiamente condiviso sostiene che gli Usa abbiano un solo schema di pensionamento pubblico molto limitato, in quanto i programmi pubblici devono lasciare alle compagnie private di assicurazione sufficienti margini di risposta ai bisogni della classe media. Questa immagine fu inizialmente trasmessa da Esping-Andersen (1990) e successivamente reiterata da studiosi e giornalisti di orientamento simile<sup>12</sup>. Confronti sommari sulle quote di Pil per pensioni pubbliche sembrano confermare questa opinione, dato che il rapporto fra spesa per pensioni di vecchiaia nei paesi europei in testa – Austria (12,6%), Italia (11,6%) e Germania (11,2%) – è più del doppio di quanto sia quello americano (5,3%) – che negli ultimi decenni è rimasto fermo. Un'analisi più ravvicinata rivela, comunque, che le quote differenti di Pil per pensioni in Germania e negli Usa non sono conseguenza di un disegno più generoso dello schema americano, ma soprattutto di una diversa situazione demografica e sociale nei due paesi. Nel 2007, la percentuale di anziani di 65 anni o più è stata del 20,1% in Germania, ma solo del 12,6% negli Usa. Dall'altra parte, il Pil pro capite americano, misurato a parità di potere d'acquisto, nel

di non assicurati adulti ha dichiarato di essere stato non assicurato per un anno o più (Collins e al., 2006, pp. 2, 4). Più del 40% dei non assicurati ha dichiarato di aver avuto problemi a pagare o di non essere stato in grado di pagare le spese sanitarie negli anni precedenti, e anche fra quelli assicurati per l'intero anno, il 16% ha riferito di analoghi problemi (Collins e al., 2006, tabella 2, p. 20). Una survey del 2001 su soggetti che avevano presentato un'istanza personale di fallimento in cinque corti federali ha rilevato che più della metà (54,5%) aveva menzionato una motivazione sanitaria per la sua bancarotta (Himmelstein e al., 2005, W5-67).

<sup>11</sup> Per una rassegna di dati comparativi sulla copertura, si veda Hacker (2009).

<sup>12</sup> Esempi tipici in Germania includono Birg (2005) e Schimank (2007). Il demografo Birg (2005, p. 117) ha sostenuto che le pensioni pubbliche americane raggiungono solo un terzo del livello tedesco. Per una comparazione recente dei tassi di sostituzione negli schemi pensionistici vedi Oecd (2009b) e *Comparative Welfare Entitlement Dataset* di Scruggs (2005).

2006 è stato pari al 137% del livello tedesco. In altre parole, la quota Usa di pensioni sul Pil viene calcolata sulla base di un numeratore più piccolo dovuto ad un minor numero di persone al di sopra dell'età pensionabile e di un denominatore più grande. A parità di coefficienti, ci si potrebbe aspettare che considerando un numeratore più piccolo la quota tedesca del Pil per pensioni fosse solo al 63% dell'attuale livello e che considerando un denominatore più grande fosse al 37%. La combinazione dei due aspetti comporterebbe una riduzione della quota di Pil tedesco per pensioni dall'11,2 al 5,1%; dunque, se il peso demografico e il livello di benessere economico fossero identici, al di sotto del livello americano.

Se si guarda alle regolazioni istituzionali, le raccolte disponibili di dati comparativi mostrano come gli schemi di sostituzione salariale della *Social security* americana siano al punto più basso, ma all'interno della scala di distribuzione dei paesi europei (Scruggs, 2005; Oecd, 2009b). Comparato con il più vecchio programma europeo, lo schema di pensionamento pubblico tedesco, esso è di fatto più universalistico in termini di copertura, più redistributivo grazie alla sua formula con tassi di sostituzione che variano inversamente ai salari<sup>13</sup>, e – contando su un sistema di misurazione esatto – analogamente generoso del suo equivalente tedesco per quanto riguarda il livello dei benefit<sup>14</sup>. Per dare un'impressione più chiara degli ordini di grandezza coinvolti, la tabella 2 riporta i livelli assoluti delle pensioni pubbliche in Germania e negli Usa, piuttosto che i tassi di sostituzione che usualmente si tro-

<sup>13</sup> Nel 2003 i tassi di sostituzione salariali per i diversi scaglioni di reddito sono stati come segue: 41,6% per la media dei dipendenti (percentuale degli ultimi stipendi nel caso di medie salariali sul corso di vita); 56,1% per i bassi redditi (con il 45% della media sui salari); 29,8% per gli alti redditi/massime retribuzioni (le retribuzioni massime corrispondono a circa 3,3 volte la media dei salari della *Social security* (Us House of Representatives, Committee on Ways and Means, 2004, p. 1/45, 1/48 e p. 1/50).

<sup>14</sup> Il *Comparative Welfare Entitlements Dataset* (Scruggs, 2005) specifica che il tasso medio netto di sostituzione (per la durata di vita media dei lavoratori nel 2000) è del 67% negli Usa e del 64% in Germania, con il 58% negli Usa e il 74% in Germania per i singoli e il 76% (Usa) contro il 58% (Germania) per le coppie. Nei confronti Oecd il livello di sostituzione lordo americano per la media dei dipendenti (38,7%) è superiore che in sette paesi europei e simile a quello tedesco (43,0%), mentre il tasso di sostituzione netto (44,8% per gli uomini) è inferiore che nella maggior parte dei paesi europei, ad eccezione dell'Irlanda e del Regno Unito (Oecd, 2009b, pp. 117, 121).

vano nelle raccolte comparative. Misurata in dollari internazionali a parità di potere d'acquisto, la pensione media negli Stati Uniti è del 13% superiore della pensione media (per persona) in Germania. Perfino la cosiddetta «pensione standard» tedesca, che un pensionato tipo riceve dopo aver lavorato per 45 anni a stipendio medio, è più bassa della media del reddito pensionistico delle coppie americane. In qualsiasi modo, la maggior parte dei pensionati tedeschi riceve molto meno di questa «pensione standard» perché ha lavorato per periodi più brevi (in media gli uomini 41 anni, le donne 29) o ha avuto salari documentati al di sotto della media<sup>15</sup>.

Tabella 2 - Livelli pensionistici negli Usa e in Germania (anno 2006)

	Usa	Germania
Media mensile dell'indennità per lavoratore pensionato	\$ 1.044	€ 805,61 (a persona)* (\$923,57)
Media per coppia di pensionati (lavoratore e moglie)	\$ 1.726	
«Pensione standard» tedesca netta (se con 45 anni di assicurazione e guadagni medi nel corso di vita)		€ 1.067 (Ovest-netto) (\$1.223,36)
		€ 1.176 (Ovest-lordo) (\$ 1.348,34)

\* 2007: la media per ogni singolo caso pensionistico è € 718,20 (\$ 823,45).

Fonti: Usa: *Statistical Abstract of the U.S.*, 2009, tabella 526. Germania: *Rentenversicherungsbericht*, 2008, pp. 18-19. Tasso di conversione euro tedesco in dollari internazionali a parità di potere d'acquisto: 1,1465455.

Un terzo stereotipo sostiene che gli Usa mancano di un importante elemento della cittadinanza sociale in quanto non hanno uno schema generale di assistenza sociale che dia diritto a tutti ad un livello minimo di sussistenza. Esaminando questa idea in prospettiva transnazionale, Chiara Saraceno (2009) ha recentemente illustrato che gli schemi di reddito minimo non possono essere considerati un elemento essenziale del Modello sociale europeo in quanto non esistono in tutti gli Stati europei. In ogni caso gli schemi americani *poor relief* (sussidi di povertà, *n.d.t.*) differiscono per molti aspetti dai loro corrispettivi europei. Innanzitutto negli Usa non tutte le persone indigenti possono

<sup>15</sup> I guadagni medi combinati maschili e femminili sono stati pari all'89% della media (78,4% per le donne e 103,8% per gli uomini – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2008, p. 20 e tavola 6).

fare richiesta del *poor relief*, in quanto i benefici sono normalmente riservati a determinate categorie «meritevoli» come le madri, o i ciechi o i disabili, in quanto si presuppone che le persone abili in età lavorativa si mantengano autonomamente. Questa è la ragione per cui entrambi i programmi «classici» di welfare, l'Afdc (*Aid for families with dependent children*, Aiuto per le famiglie con bambini a carico, *n.d.t.*) e il Tanf (*Temporary assistance for needy families*, Assistenza temporanea per famiglie bisognose, *n.d.t.*) che lo ha sostituito sono stati rivolti alle famiglie con figli. In secondo luogo i benefit in natura come i *Food stamps* e i benefit condizionati al lavoro giocano un ruolo più importante che in Europa (Blank, 2009). In terzo luogo, i benefit di welfare non sono mai stati progettati per innalzare la gente al di sopra della linea ufficiale federale di povertà e hanno solo ed esclusivamente il significato di integrare altre fonti di reddito; sebbene la generosità dei benefit vari largamente da Stato a Stato, gli standard di pagamento sono inferiori allo standard di bisogno che ne definisce la titolarità. Per l'esattezza è che gli Stati membri della Ue non adottano la *statistical poverty line* – infatti la soglia del rischio di povertà viene tracciata al 60% del reddito medio nazionale – neppure come base per definire la titolarità ad un minimo di sussistenza, in quanto i benefit nazionali sono ben al di sotto di questo livello (Saraceno, 2009), ma la linea di povertà americana (che cambia in relazione alla dimensione del nucleo familiare) viene tracciata ad un livello molto più basso, corrispondente a solo circa il 40% del reddito medio equivalente individuale. Un confronto fra i tassi degli schemi dell'assistenza sociale tedesca e i tassi aggregati dei programmi Tanf e *Food Stamps* illustra la differenza: i diritti di welfare negli Stati Uniti restano non soltanto molto al di sotto della linea ufficiale di povertà, ma sono anche più avari rispetto ai redditi medi equivalenti della Germania (figura 5)<sup>16</sup>.

Il carattere più limitato del *poor relief* negli Usa, comunque, deve essere visto in associazione con due altri fattori. Innanzitutto gli Stati Uniti hanno un salario minimo regolato per legge e, in secondo luogo, i salari nei settori a basso salario sono integrati dall'Eitc (*Earned income tax credit*) che negli ultimi due decenni è cresciuto considerevolmente. Lo sviluppo del salario minimo federale, che può essere modificato dalla legislazione dello Stato è illustrato nella figura 6. Dato che i tassi non

<sup>16</sup> Bisogna notare che i due maggiori benefit americani per i bisognosi non sono gli unici benefit, in quanto possono essere integrati con altre forme di assistenza, come i sussidi per la casa o per il riscaldamento.

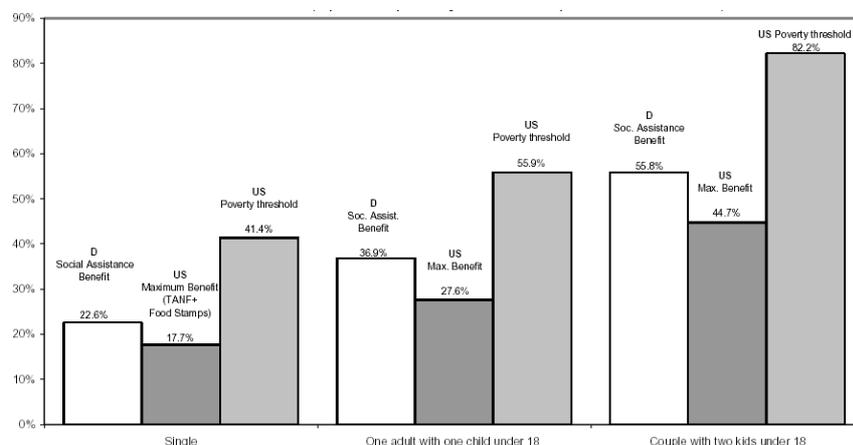
sono indicizzati in relazione all'inflazione e sono rimasti identici per circa un decennio, fra il 1980 e il 2006 il valore reale del salario minimo è diminuito di un terzo. I successivi tre anni hanno poi visto aumenti annuali e nel 2009 il salario minimo federale è stato di 7,25 dollari l'ora<sup>17</sup>.

Mentre il salario minimo in termini reali è diminuito, l'*Earned income tax credit* (Eitc o Eic), disegnato per fare in modo che lavorare renda (*making work pay, n.d.t.*), negli ultimi anni è stato considerevolmente esteso, facendone così uno dei programmi sociali con la crescita più dinamica. Il credito è dato da un programma federale che può essere integrato da schemi simili a livello di (singolo) Stato.

RPS

Jens Alber

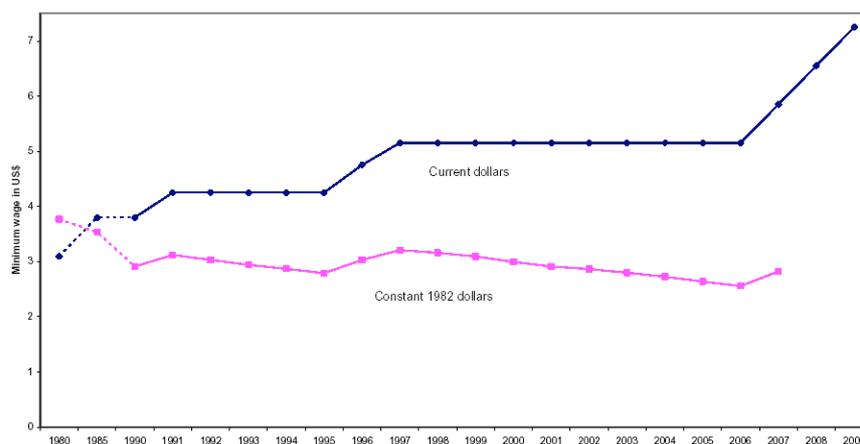
Figura 5 - Posizione della soglia americana di povertà e del poor relief benefit negli Stati Uniti e in Germania rispetto alla distribuzione nazionale del reddito (espressa come percentuale del reddito medio familiare equivalente; anno 2003)



Fonte: Nostri calcoli basati su: Usa: *Green Book* (on line: <http://www.census.gov/hhes/www/povertythresjhld.html>) e Psid (reddito familiare disponibile ponderato rispetto alla radice quadrata della dimensione del nucleo). Germania: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (tasso di assistenza sociale più sussidi di housing e pagamenti singoli) e Gsoep (reddito familiare disponibile ponderato rispetto alla radice quadrata della dimensione del nucleo).

<sup>17</sup> La proporzione di lavoratori che ricevono il salario minimo sembra essere piuttosto bassa; nel 2007, i 1.700 milioni di lavoratori con salari pari o inferiori al salario minimo rappresentavano i due terzi di quelli con paga oraria (Us Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 2007).

Figura 6 - Evoluzione dei tassi di salario minimo negli Usa (anni 1989-2009)



Fonte: *Statistical Abstract of the United States 2009* (tabella 629: Salario minimo federale (tassi); tabella 702: Parità del potere d'acquisto del dollaro).

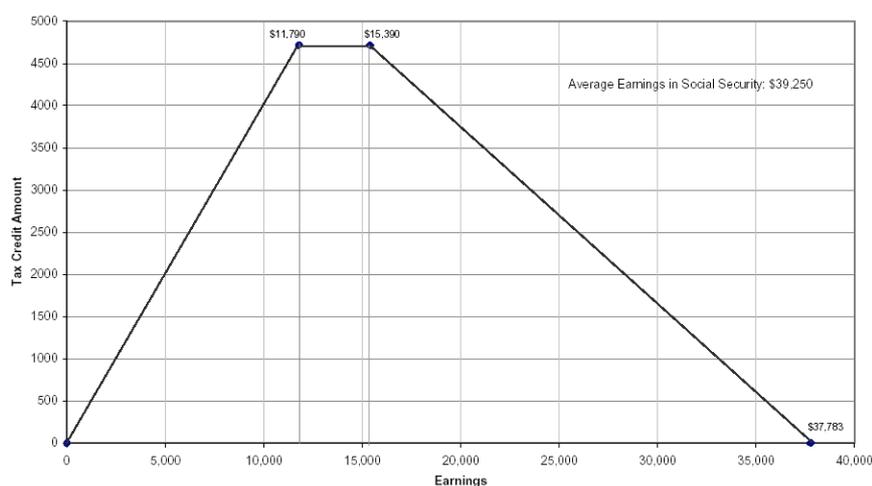
Creato nel 1975, è disponibile per i contribuenti a basso reddito. Originariamente circoscritto alle famiglie con bambini a carico, nel 1993 la sua copertura è stata estesa per includere anche i lavoratori a basso reddito senza figli. Disegnato per rafforzare gli incentivi al lavoro, lo schema accorda un credito d'imposta rimborsabile calcolato in percentuale sui guadagni superiori ad un certo limite. In tal modo il credito cresce con il reddito guadagnato, fino a quando non sia raggiunto il suo massimo importo ad un certo livello di guadagni. Questo limite di reddito è chiamato «minimo reddito per massimo credito» o «limite per guadagni sussidiabili». Per i redditi superiori a questo limite, il credito rimane costante fino a che non venga raggiunta una seconda soglia di reddito al di là della quale il credito viene ridotto tramite una riduzione graduale percentuale (esattamente una percentuale sui guadagni al di sopra della soglia) e raggiunto un punto «di break-even», al livello del quale il credito è ridotto a zero. Fino al 1986 tutti i limiti di reddito Eitc sono stati indicizzati all'inflazione. Per una famiglia con due figli, il limite di reddito applicato ai guadagni sussidiabili a cui si raggiunge il massimo credito corrisponde grossomodo al 30% della media dei redditi della *Social security* (11.340 dollari rispetto a 37.601), mentre la soglia alla quale inizia la riduzione graduale per quel tipo di famiglia corrisponde a circa il 40% (nel 2006 è stata pari a 14.810

dollari). Il punto «break even» è leggermente al di sotto il livello della media dei redditi della *Social security* (96% – vedi figura 7). Variando con il numero di figli, la soglia è più del doppio per le famiglie con due figli che per i lavoratori senza figli.

RPS

Jens Alber

Figura 7 - Funzionamento dell'Earned income tax credit per una famiglia con due figli (anno 2007)



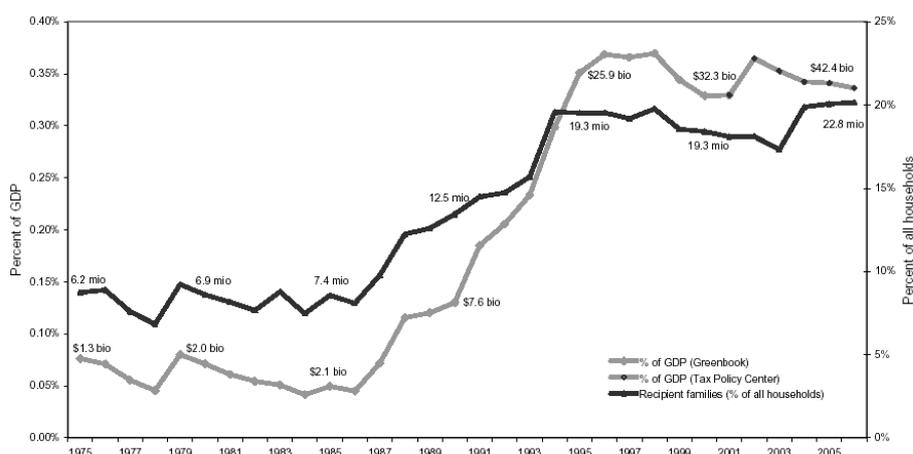
Fonte: Internal revenue service (Irs) e Tax policy center (*Historical Eitc Recipients*).

Nel 2006 il credito massimo è ammontato a 378 dollari al mese (4.536 dollari l'anno); 23 milioni di famiglie hanno ricevuto un credito pari in media a 160 dollari al mese (1.926 dollari l'anno). La figura 8 mostra la notevole crescita dell'Eitc che gode di un'ampia e analoga popolarità sia fra i politici che fra i contribuenti. Il numero delle famiglie percettrici è aumentato di quasi quattro volte, dai circa 6 milioni nel 1970 agli oltre 23 milioni degli ultimi anni, mentre il costo totale del credito è cresciuto addirittura con un coefficiente 35 e nel 2006 è stato pari a più di 44 bilioni di dollari. In breve, il welfare state americano per fornire un livello minimo combina una varietà di strumenti differenti difficili da comparare con gli schemi sociali di reddito minimo europei. Invece di uno schema sociale assistenziale generale, c'è un patchwork di diversi

programmi molti dei quali sono fortemente condizionati al lavoro e  
volti a sostenere le persone con lavori scarsamente retribuiti.

RPS

Figura 8 - Spesa per Earned income tax credit (in % del Pil)  
e famiglie percettrici (in % su tutte le famiglie; anni 1975-2006)



Fonte: Calcoli basati su *Statistical Abstract of the United States 2009* (tabelle 53, 546, 645), Tax Policy Center, *Historical Eitc Recipients*, *Greenbook 2004* (tabelle 13-41), *Historical Statistics of the United States* (tabelle Ae29-37).

Le maggiori intuizioni che derivano da questa breve descrizione possono essere riassunte in tre punti: primo, sotto vari aspetti il welfare state americano è differente e complesso piuttosto che incompleto, in quanto utilizza un gran numero di strumenti diversi che comprendono non soltanto l'assicurazione sociale, ma anche la legislazione sul salario minimo, il *tax credit* per i lavoratori poveri, così come alcune altre misure qui non descritte quali le garanzie per prestiti e altri sussidi per la casa, la regolazione delle condizioni d'impiego e la legge sulla responsabilità civile (Howard, 2007). Secondo, nell'ambito del campo d'azione della *Social security* il welfare state americano è più simile ai welfare state europei di quanto la definizione «welfare state residuale» non suggerisca, in quanto anch'esso è dominato da prestazioni *pubbliche* di welfare all'interno delle quali predominano i programmi di assi-

curazione sociale, e soprattutto la *Social security* e il *Medicare*, perché il suo schema di pensionamento pubblico è più universale, redistributivo e generoso del sistema pensionistico tedesco; perché i programmi sociali sono andati crescendo nel tempo anche nei decenni recenti e perché si sta avvicinando all'Europa per quanto riguarda gli schemi sanitari pubblici allargati. Terzo, rimangono notevoli differenze con l'Europa, la più notevole delle quali è un più forte ricorso agli schemi pensionistici e sanitari privati, una più forte enfasi sui benefit condizionati al lavoro e una maggiore importanza degli schemi selettivi o destinati a specifici target che, se si include il *Medicaid*, rappresentano circa un terzo del totale della spesa sociale del welfare americano.

In breve, questo suggerisce che la definizione «welfare state residuale» è fuorviante in quanto annulla importanti somiglianze fra le politiche sociali europee e americane e anche specificità americane, che una tipologia in termini di maggiore o minore su dimensioni identiche non può rispecchiare. Per caratterizzare questo modello di politiche sociali in letteratura sono stati proposti vari termini, e tutti sembrano catturarne meglio i connotati rilevanti di quanto non faccia la definizione di «welfare state residuale». Questi concetti comprendono: l'*industrial achievement-performance model* (un concetto che Titmuss – 1974 – ha usato per caratterizzare i welfare state continentali europei); l'*opportunity-insurance State* (Marmor e al., 1990); l'*enabling State* (Gilbert, 2002); e il *work-conditioned public support State* (Blank, 2009). Poiché l'elemento degli incentivi al lavoro è una componente implicita di tutte queste proposte, ritengo che il termine welfare «condizionato al lavoro» suggerito da Rebecca Blank sia particolarmente efficace, in quanto porta implicitamente l'attenzione su un elemento importante: dato che molti benefit sono condizionati al lavoro – tranne gli schemi assicurativi basati sui contributi, anche il salario minimo, l'*Earned income tax credit*, i benefit per i lavoratori pesantemente sussidiati – i datori di lavoro fungono come supervisor-chiave dei diritti sociali. In questo senso il welfare state americano è meno basato sulla cittadinanza sociale e sulle burocrazie statali che amministrano i programmi, ma su ciò che Dobbin (2002) ha definito «cittadinanza sociale corporativizzata». In questo sistema il contratto di lavoro con datori di lavoro privati viene utilizzato come base della protezione sociale, e questo comporta anche che la perdita del lavoro è penalizzata due volte, in quanto si perdono non soltanto il reddito da lavoro, ma anche i diritti sociali.

«Americanizzazione» significherebbe allora che alcune delle caratteristiche peculiari del welfare state americano vengono adottate o raf-

forzate in altri paesi, tanto da convergere con gli Stati Uniti. Nelle parti che seguono esaminerò se i welfare state europei si sono avvicinati al caso americano riguardo alle caratteristiche che seguono, che possono fungere come prova del nove per le nostre analisi: il livello della spesa sociale lorda, la quota dei benefit privati, la quota relativa di indennità selettive *means-tested* e l'enfasi sui benefit condizionati al lavoro. Esamineremo inoltre se il welfare state americano è diventato esso stesso più radicalmente americano riguardo a queste caratteristiche.

### *3. Cambiamenti recenti della politica sociale in Europa e negli Usa*

#### *3.1 La spesa sociale aggregata*

La tabella 3 mostra che dopo il 1980 la spesa sociale si è mantenuta crescente non solo negli Stati Uniti ma anche nella maggior parte dei paesi europei membri dell'Oecd.

In media, la spesa sociale è stata maggiore nel 2005 che nel 1980. Solo sei dei quindici vecchi Stati membri dell'Ue hanno visto un moderato trend di riduzione della spesa sociale fra il 1990 e il 2006 (Danimarca, Finlandia, Svezia, Spagna, Lussemburgo, Paesi Bassi). Il modello è diverso per i nuovi Stati membri, dove sette su dodici paesi hanno ridotto la spesa sociale in rapporto al Pil. Fino al 2006, il trend della spesa sociale è stato moderatamente positivo nell'Ue-15, moderatamente negativo nei 12 nuovi Stati membri e zero in media.

In sintesi, fra nuovi e vecchi Stati membri della Ue non vediamo una riduzione né una corsa convergente verso il basso, ma un gap crescente. Nel tempo, le differenze fra la Ue-15 e gli Stati Uniti non si sono ridotte, ma ampliate<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Per risultati analoghi vedi Castles (2009) e Starke e al. (2008). I confronti fra la Ue allargata e gli Usa sono menomati dal fatto che la definizione dell'Eurostat di protezione sociale è diversa da quella dell'Oecd, mentre il database dell'Oecd ha solo quattro dei nuovi Stati membri (Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia).

Qui tab 3

RPS

Jens Alber

RPS

COSA HANNO IN COMUNE I SISTEMI DI WELFARE STATE EUROPEI E IN COSA DIFFERISCONO

Come discusso prima, il tasso lordo di spesa sociale è solo una misura rudimentale delle attività del welfare che non può catturare importanti differenze nella composizione della spesa sociale. Perciò è il caso di esaminare se i paesi europei sono diventati più simili agli Usa guardando a specifiche caratteristiche, quali il livello della spesa privata per finalità sociali o il peso relativo degli schemi selettivi.

### 3.2 Indicatori sulla composizione della spesa sociale a grana più fine

La raccolta di dati dell'Oecd permette un esame d'insieme della quota privata di spesa sociale e anche analisi più specifiche nei settori delle pensioni e della sanità. La tabella 4, basata sulla distinzione Oecd fra spesa sociale lorda e netta, illustra la percentuale di Pil (al costo di produzione) spesa privatamente e volontariamente per finalità sociali per quei paesi in cui sono disponibili serie storiche di dati. Anche se recentemente la spesa sociale privata è aumentata in tutti i paesi europei, i Paesi Bassi e il Regno Unito sono i soli che si sono avvicinati agli Stati Uniti, e in cui la spesa privata per welfare ha preso a crescere ulteriormente. Nel 2005, la spesa sociale privata negli Stati Uniti è ammontata grossomodo al 10% del Pil, mentre il Regno Unito e i Paesi Bassi sono stati i soli paesi europei con quote private sul Pil superiori al 3% (a parte il Belgio, che non è elencato nella tabella a causa della mancanza della serie storica di dati)<sup>19</sup>.

Tabella 4 - Quota di spesa sociale volontaria privata nel 1993 e nel 2005 (in percentuale del Pil al costo di produzione)

Paese	1993 eccetto l'Italia (1997) e la Francia (2001)	2005	Incremento
Stati Uniti	7,8	9,8	2,0
Regno Unito	3,2	6,0	2,8
Paesi Bassi	3,4	6,2	2,8
Germania	1,5	1,8	0,4
Italia	0,1	0,6	0,5
Francia	2,1	2,9	0,8
Danimarca	0,4	1,5	1,1
Svezia	1,0	1,8	0,8

Fonte: Adema, 2001; Adema e Einerhand, 1998; Adema e Ladaïque, 2005.

<sup>19</sup> I dati relativi al 2005 sono disponibili per 17 paesi europei, ma le serie storiche sono disponibili per i soli paesi nella tavola.

Dati più raffinati che illustrano la proporzione della spesa sociale per finalità specifiche sono disponibili nella raccolta di dati Oecd per pensioni e sanità.

Secondo i dati Oecd, negli ultimi decenni la maggior parte dei paesi europei ha aumentato la quota di spesa privata per pensioni (tabella 5). Solo cinque paesi – Finlandia, Austria, Portogallo, Spagna e Lussemburgo – risultano estranei a questa tendenza generale. Come le misure di dispersione dimostrano, le specifiche differenze nazionali all'interno dell'Europa non sono diminuite, ma addirittura aumentate. Nonostante alcuni paesi europei come i Paesi Bassi e il Regno Unito abbiano corso in parallelo con gli sviluppi Usa, il gap che separa gli Usa dalla media (Est) europea è aumentato, perché gli Usa hanno continuato a perseguire la privatizzazione delle pensioni più vigorosamente della maggior parte delle nazioni europee.

In linea con la nozione di *path dependency* i paesi che sono partiti da più elevati livelli di privatizzazione all'inizio del periodo hanno anche tentato di avere un trend più rapido di incremento della quota privata ( $r = 0,43$  se si considera come coefficiente di regressione quello del livello iniziale). Di qui assistiamo ad una tendenza abbastanza generalizzata di «*risk shifts*» (spostamento del rischio, *n.d.t.*) favorevole all'offerta privata, come descritto da Hacker (2006) per gli Usa, ma all'interno dell'Europa riscontriamo una persistente diversità piuttosto che convergenza<sup>20</sup>.

Confrontati in base alla quota privata sul totale delle spese per salute, i sistemi sanitari sono stati soggetti ad una simile, ma meno pronunciata, tendenza alla privatizzazione (tabella 6). Nei paesi europei occidentali la media della quota privata è aumentata dal 4,5 al 7,8%, ma siccome gli Stati Uniti hanno aumentato ulteriormente la loro quota privata, il gap che separa l'Europa e l'America non è diminuito. Mentre circa la metà del totale delle spese sanitarie degli Stati Uniti viene classificata dall'Oecd come privata, i Paesi Bassi sono l'unico paese europeo con una quota che supera il 20%, e solo tre altri paesi – Francia,

<sup>20</sup> Naturalmente, quote analoghe di spesa pensionistica privata possono celare importanti differenze presenti nel disegno degli schemi privati. Per utili comparazioni fra i programmi pensionistici privati, vedere Anderson (2008) e Meyer e al. (2007), così come il compendio molto sintetico e informato dei diversi disegni di pensionamento privato nei capitoli 6 e 9 di Thaler e Sunstein (2009).

Tabella 5 - Quota privata di spesa pensionistica. Spesa sociale obbligatoria + privata volontaria per pensioni in percentuale del totale (pubblica + privata) della spesa sociale per pensioni

Paese (Primo anno se diverso dal 1980)	1980 o primo anno	2005	Trend 1980-2006 (b coefficients)
Stati Uniti	19,7	41,8	0,84
Ue-15	9,9	13,9	0,16
Nsm-4	2,4	6,8	0,34
Ue-19*	8,7	12,7	0,19
<i>Deviazione standard</i> Ue-15 (Ue-19*)	9,4 (9,0)	14,1 (13,2)	
<i>Coefficiente di variazione</i> Ue-15 (Ue-19*)	0,9 (1,0)	1,0 (1,0)	
Danimarca	15,7	23,4	0,33
Finlandia (1993)	4,3	2,3	-0,15
Svezia	12,5	17,2	0,24
Austria	5,7	3,8	-0,02
Belgio	4,8	27,3	0,95
Francia	2,6	1,8	0,03
Germania	4,8	5,9	0,05
Grecia (1983)	0,0	3,6	0,22
Italia	10,0	10,1	0,02
Portogallo	5,9	2,3**	-0,19
Spagna	0,0	0,0	-0,02
Lussemburgo (2001)	9,3	7,1	-0,60
Paesi Bassi	19,7	38,9	0,77
Irlanda	18,2	21,6	0,36
Regno Unito	35,4	43,5	0,35
Repubblica Ceca (1996)	0,0	2,6	0,23
Ungheria			
Polonia (1990)	4,1	10,4	0,36
Slovacchia (1995)	3,1	7,5	0,43

Grigio = incrementi.

\* Ue-19 senza Ungheria.

\*\* 2004.

Fonte: Nostri calcoli su Oecd (2008), *Social Expenditure Database*.

Germania e Regno Unito – superano la soglia del 10%<sup>21</sup>. Diversamente che per il sistema pensionistico, qui non c'è una *path dependency*, nel senso che i paesi che sono partiti da maggiori livelli nel 1980 han-

<sup>21</sup> I dati dell'Oecd sulla spesa privata per salute non includono le spese a carico degli utenti. Perciò c'è un importante caveat da tener presente in queste comparazioni, che porta ad una sottostima della dimensione reale della privatizzazione nei paesi europei.

RPS

COSA HANNO IN COMUNE I SISTEMI DI WELFARE STATE EUROPEI E IN COSA DIFFERISCONO

no anche avuto incrementi di privatizzazione più accelerati ( $r = -0,08$ ). Solo tre paesi europei – l’Austria, la Grecia e la Repubblica Ceca – sono stati esenti dalla tendenza generale verso maggiori prestazioni private. Giudicati sulla base del coefficiente di variazione, i paesi europei sono diventati un po’ più simili per una certa crescita dei livelli di privatizzazione, ma siccome lo standard di deviazione è aumentato, sarebbe esagerato interpretare questa come una convincente evidenza di convergenza verso il modello di una maggiore responsabilità privata rappresentato dagli Stati Uniti.

*Tabella 6 - Quota privata di spesa sanitaria. Spesa sociale obbligatoria + privata volontaria per salute in percentuale del totale (pubblica + privata) della spesa sociale per salute*

Paese (Primo anno se diverso dal 1980)	1980 o primo anno	2005	Trend 1980-2006 (b coefficienti)
Stati Uniti	41,8	45,4	0,08
Ue-15	4,5	7,8	0,11
Nsm-4	0,4	0,9	0,09
Ue-19	3,8	6,6	0,10
<i>Deviazione standard</i> <i>Ue-15 (Ue-19)*</i>	<i>3,8 (3,8)</i>	<i>6,1 (6,1)</i>	
<i>Coefficiente di variazione</i> <i>Ue-15 (Ue-19)*</i>	<i>0,9 (1,0)</i>	<i>0,8 (0,9)</i>	
Danimarca	1,3	2,3	0,05
Finlandia	1,7	2,9	0,07
Svezia			
Austria	10,0	6,6	-0,22
Belgio (2003)	6,4	6,5	0,07
Francia	6,6	15,3	0,33
Germania	6,9	11,3	0,16
Grecia (2000)	4,5	3,6	-0,26
Italia (1990)	0,8	1,2	0,01
Portogallo	0,0	5,6	0,23
Spagna	3,9	7,7	0,11
Lussemburgo (1999)	1,5	2,5	0,24
Paesi Bassi	13,2	23,1	0,35
Irlanda	4,5	7,9	0,08
Regno Unito	1,5	12,8	0,27
Repubblica Ceca (2002)	0,3	0,3	0,00
Ungheria (1999)	0,1	1,5	0,25
Polonia (2002)	0,7	0,8	0,02
Slovacchia			

Grigio = incrementi.

\* Ue-15 senza Svezia, Ue-19 senza Svezia e Repubblica Slovacca.

Fonte: Nostri calcoli su Oecd (2008), *Social Expenditure Database*.

La quarta prova del nove si riferisce al grado di selettività degli schemi di welfare. Studiosi di diverse tendenze come Neil Gilbert (2002) e Rothstein (1998) concordano sulla convinzione che l'Europa fin dai primi anni '90 abbia visto uno slittamento verso programmi selettivi basati sulla prova dei mezzi. Gilbert è giunto alla sua diagnosi di un trend di benefit da «universali a selettivi» considerando ogni prestazione con limiti di reddito come parte dei benefici selettivi. Siccome i limiti di reddito non sono collocati al di sotto della media dei salari ed escludono solo quelli molto alti, secondo la mia opinione il termine di beneficio «*targeted*» o «selettivo» dovrebbe essere più opportunamente riservato per i programmi che sono rivolti ai poveri e che comportano verifiche dei mezzi nel senso di un'indagine amministrativa sulle condizioni di vita della famiglia dei percettori di benefici pubblici. Seguendo questo concetto – che non annovera come selettivi gli schemi di assicurazione obbligatoria con limiti di reddito al di sotto della media dei salari, la tabella 7, basata su dati Eurostat, mostra com'è cambiata nel tempo la proporzione dei benefici selettivi<sup>22</sup>.

La media della quota dei benefici selettivi nell'Europa allargata è inferiore all'8% e il livello americano è altrettanto ben al di sotto, anche escludendo il *Medicaid* dal calcolo dei benefici selettivi Usa. Nel corso del tempo la quota dei benefici selettivi è leggermente *diminuita* nella media europea e, come indicato dal trend negativo dei coefficienti, è più alto il numero di paesi che registrano un'importanza calante dei benefici rivolti a specifici target (15) del numero di paesi che registrano un incremento (11). In questo senso, l'Europa non si è avvicinata al modello americano, e il gap che separa la media Ue dagli Usa è aumentato. Tradizionalmente solo l'Irlanda, il Regno Unito e Malta hanno avuto una quota di schemi selettivi a due cifre approssimandosi agli Usa, ma nessuno di questi paesi si è ulteriormente avvicinato al modello americano negli ultimi anni. Con l'eccezione della Polonia, della Slovenia e di Cipro i nuovi Stati membri della Ue appartengono ai paesi con una proporzione in calo di schemi rivolti a specifici target.

<sup>22</sup> I dati americani non sono perfettamente comparabili e sono basati sulle statistiche ufficiali Usa illustrate nella figura 3, in quanto (alquanto superficialmente) la definizione Eurostat di schemi selettivi può differire dalla definizione americana.

Tabella 7 - Quota di benefici selettivi nella spesa sociale  
(% del totale della spesa sociale pubblica)

Paese (Primo anno se diverso dal 1990)	1990 o primo anno	2005/06	Trend 1980-2005/06 (b coefficients)
Usa	25,2 (11,3 senza <i>Medicaid</i> )	30,4 (10,4 senza <i>Medicaid</i> )	0,00
Ue-15	9,4	9,4	-0,03
Nsm	8,1	6,0	-0,20
Ue-27	8,8	7,9	-0,11
<i>Deviazione standard</i> Ue-15 (Ue-27)	7,2 (6,5)	5,9 (5,5)	
<i>Coefficiente di variazione</i> Ue-15 (Ue-27)	0,8 (0,7)	0,6 (0,7)	
Danimarca	2,6	3,0	0,02
Finlandia	11,5	9,8	-0,10
Svezia	6,3	2,9	-0,36
Austria	3,9	6,7	0,20
Belgio	2,7	3,7	0,07
Francia	11,0	11,9	0,07
Germania	8,6	12,2	0,07
Grecia	6,2	7,6	0,17
Italia	4,7	4,6	0,00
Portogallo	6,2	11,5	0,32
Spagna	13,6	13,1	-0,09
Lussemburgo	6,3	3,0	-0,28
Paesi Bassi	9,6	11,9	0,23
Irlanda	31,0	24,3	-0,67
Regno Unito	16,5	15,5	-0,17
Repubblica Ceca (1995)	8,9	5,2	-0,25
Ungheria (1999)	7,3	4,6	-0,36
Polonia (2000)	5,0	5,2	0,20
Slovacchia (1995)	15,3	5,4	-0,88
Slovenia (1996)	8,8	9,7	0,14
Estonia (2000)	2,5	0,8	-0,33
Lettonia (1996)	4,4	2,1	-0,15
Lituania (1997)	2,1	1,5	-0,06
Bulgaria (2005)	6,6	6,1	-0,52
Romania (2000)	8,1	5,1	-0,06
Cipro (2000)	5,9	8,9	0,48
Malta (1995)	22,5	17,9	-0,55

Grigio = incrementi.

Fonte: Nostri calcoli basati su: Eurostat (2009): Esspros, per gli Usa calcolati da *Usa Statistical Abstract* (2009, tabella 521).

Riassumendo, abbiamo un'evidenza non convincente che intende sostenere la teoria che i paesi membri della Ue si stiano allontanando dall'ideale di welfare state universali e andando nella direzione dei benefici selettivi. Come indicano le misure calanti della dispersione, i paesi europei sono diventati in tal senso più simili fra loro e hanno teso a convergere su livelli leggermente più bassi di selettività, testimoniando in questo modo il gap che li differenzia dagli Stati Uniti.

In breve, troviamo tracce di un'americanizzazione delle politiche sociali europee in relazione ad un'importanza crescente della spesa privata per finalità sociali, ma non in relazione ad una crescita di importanza degli schemi selettivi. Inoltre il gap che separa la media europea dagli Usa non si è ridotto; piuttosto si è ampliato. Si potrebbe argomentare, naturalmente, che l'attuazione di un cambiamento necessita di tempo e che una trasformazione più significativa, che i dati disponibili ancora non catturano, può essere individuata al livello del discorso politico, che si tradurrà in un cambiamento effettivo solo a distanza di un certo intervallo di tempo.

### *3.3 Cambiamenti del discorso politico: tre aspetti dell'americanizzazione in Europa e due aspetti dell'europeizzazione negli Usa*

Fino al punto coperto dai dati più recenti, la trasformazione reale del welfare state europeo è rimasta piuttosto contenuta; un cambiamento più profondo ha però avuto luogo a livello del discorso sulla politica sociale. Tre elementi utilizzati per identificare il modello americano e che spesso hanno giocato un ruolo più forte negli Usa che in Europa hanno recentemente ottenuto risalto anche su questa sponda dell'Atlantico: un nuovo interesse per la responsabilità individuale, la prestazione privata di servizi con una maggiore scelta del consumatore, e una nuova enfasi sull'attivazione delle persone in età lavorativa.

Fino ai primi anni '90, l'idea che il welfare state potesse essere un problema piuttosto che la soluzione ha trovato una modesta eco fra i policy-maker fuori dalla «thatcherite» della destra politica europea che aveva adottato l'idea americana che i benefit di welfare potessero implicare incentivi errati che invitavano le persone a vivere a spese di altri. Questo è cambiato all'inizio degli anni '90, quando la Commissione europea ha pubblicato una serie di Libri Verdi e Bianchi che hanno evidenziato gli effetti negativi dei benefit sociali e ha chiesto un reindirizzamento della politica sociale ed economica della Ue. La Commissione ha chiarito che i costi del lavoro non retribuito, così come le tasse sui

redditi e i contributi per le assicurazioni sociali avrebbero dovuto essere ridimensionati, che le politiche tradizionali erano divenute insostenibili, e che la spesa pubblica avrebbe dovuto essere reindirizzata dai consumi sociali agli investimenti produttivi. Frequentemente, in relazione agli Stati Uniti (e al Giappone) come modello, la commissione ha richiesto una più attiva assunzione di responsabilità da parte di ciascun individuo, l'introduzione di sistemi *pay-per-use* e un trasferimento di servizi dallo Stato al mercato. L'essenza di questi pronunciamenti è stata che la responsabilità dello Stato dovrebbe essere ridimensionata e che la responsabilità individuale dovrebbe essere ampliata (Kuper, 1994). Insieme all'impatto della Banca mondiale e del Fmi, le nuove visioni della Commissione hanno in larga misura forgiato il discorso politico di preadesione dei paesi della trasformazione post-socialista. Mentre i meeting del Consiglio di Laeken del 2001 e di Barcellona del 2002 hanno posto un accento momentaneo sulle virtù del modello sociale europeo e dell'inclusione sociale, la revisione del 2005 dell'Agenda di Lisbona ha posto ancora una volta l'accento sull'occupazione, la crescita, la competitività. Il nuovo accento sulla responsabilità individuale si è combinato con un secondo discorso sull'appropriato equilibrio fra offerta pubblica e privata di servizi, che è stato alimentato da una crescente richiesta di una maggiore scelta dei consumatori. L'espansione dell'istruzione superiore ha contribuito ad accrescere il numero delle persone che ha richiesto il giudizio di esperti nelle controversie e ha sviluppato una preferenza per servizi differenziati piuttosto che per soluzioni standardizzate universalistiche (Rothstein, 1998). L'idea tradizionale di solidarietà si è così sempre più fusa con la ricerca di un nuovo mix pubblico/privato che offrisse ai clienti opportunità di *voice* e di *exit*.

Parzialmente in risposta di tali nuove domande di cittadinanza, sia i governi nazionali che la Commissione europea hanno inserito la privatizzazione dei servizi pubblici nell'agenda delle politiche europee. In Svezia i partiti borghesi che erano al potere all'inizio degli anni '90 hanno promosso una «rivoluzione della libertà di scelta» che avrebbe dovuto dare più potere agli assistiti dipendenti dai servizi dello Stato, trasformandoli in utenti moderni e sicuri di sé (Rothstein, 1998). Nel caso della nascita, per esempio, c'è stata una svolta radicale in favore della scelta dei genitori che Rothstein (1998, p. 190) ha riassunto come il passaggio dal parto alle condizioni dell'ospedale al parto alle condizioni dei genitori. Mentre in Svezia è stata fondata un'Agenzia per lo sviluppo amministrativo destinata a valutare i vari modelli di li-

bertà di scelta, altri paesi si sono conformati nello sviluppo di modelli di *New public management*, che avrebbero dato ai cittadini più voce nelle loro trattative con le burocrazie pubbliche (vedi anche Giddens, 1998).

Un terzo elemento del cambiamento del discorso pubblico che può essere inteso come una forma di americanizzazione è la nuova enfasi sull'attivazione e gli *incentivi al lavoro* verso cui Neil Gilbert (2002) ha in modo convincente indirizzato l'attenzione. In Inghilterra, per esempio, il governo laburista nel 1998 ha pubblicato un Libro verde sulla riforma del welfare che dichiarava che «lo sforzo del Governo è di ricostruire il welfare state intorno al lavoro» (Gilbert, 2002, p. 65). La Francia ha introdotto un nuovo schema di reddito minimo – il *Revenu minimum d'insertion* – nel 1988 e ha preteso che i partecipanti firmassero un contratto di riabilitazione elaborato con le amministrazioni locali. In Danimarca la riforma dell'assistenza sociale del 1997 ha introdotto elementi di *workfare* esigendo che tutti i beneficiari partecipassero alla formulazione di piani individuali di attivazione e introducendo una riduzione del benefit del 20% nel caso in cui un'offerta di attivazione venisse rifiutata. Nei Paesi Bassi «*Work, work, work*» è diventato il motto della coalizione porpora durante il governo del Primo ministro Kok alla metà degli anni '90. Il suo *Social assistance act* del 1996 ha ristretto l'accesso ai benefit di welfare, attivato chi era nelle liste e modificato il livello dei benefit (Gilbert, 2002, p. 74). Un articolo pubblicato in «*World Politics*» nel 1991 poteva ancora meravigliarsi «perché la riforma del welfare si è verificata in Danimarca e nei Paesi Bassi e non in Germania» (Cox, 2001), ma nel 2002 la coalizione tedesca di governo capeggiata dai socialdemocratici ha seguito l'esempio olandese adottando la cosiddetta Riforma Hartz, che ha messo fine al welfare in Germania come lo conoscevamo, in parte fondendo lo schema di assistenza sociale con lo schema di indennizzo della disoccupazione e abolendo il diritto all'assistenza sociale per le persone abili in età da lavoro che venivano sottoposte ad una maggiore pressione affinché cercassero attivamente un'occupazione.

Potrebbe essere esagerato proclamare la nuova enfasi sull'attivazione delle persone in età lavorativa un processo di «ri-mercificazione» dei welfare state europei, come fa Neil Gilbert (2002), o come un segnale di cambiamento in direzione di un «regime di *workfare* di tipo schumpeteriano» come ha suggerito Bob Jessop (1995). Tuttavia, presi insieme e considerati in prospettiva storica, questi nuovi elementi suggeriscono che

RPS

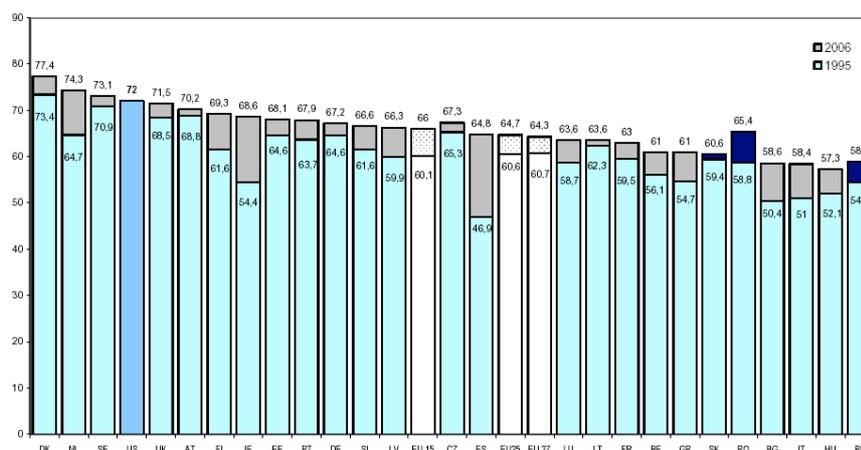
Jens Alber

la socialdemocrazia europea ha raggiunto un nuovo stadio nella sua mutevole relazione con l'economia di mercato. Storicamente, il movimento del lavoro (continentale) europeo si è riconciliato con l'economia capitalista di mercato e la democrazia parlamentare in tre principali fasi, che in successione hanno spostato l'idea di una «terza via» verso una parziale approvazione dell'economia di mercato e in questo senso verso destra. La prima fase, che si è avuta nel corso del dibattito sul revisionismo all'alba del diciannovesimo secolo, ha portato a rinnegare la rivoluzione, all'accettazione della democrazia parlamentare e ad una strategia della terza via volta al *socialismo democratico* attraverso riforme frammentarie. La seconda fase è stata adottata dopo la seconda guerra mondiale, quando si rinunciò all'idea di investimento pubblico, controllo e nazionalizzazione delle industrie-chiave e si accettò l'economia di mercato come forma efficiente di allocazione degli investimenti nei mercati produttivi e come fondamentale meccanismo di crescita che comunque avrebbe potuto essere integrato da schemi di indennizzo sociale per i gruppi vulnerabili del mercato del lavoro. La «terza via» veniva allora concettualizzata come *economia sociale di mercato*. La terza fase è stata divulgata all'alba del millennio, quando i promotori di una nuova «terza via» si sono discostati dall'idea di limitare la sfera d'influenza del mercato tramite un'ampia quantità di servizi pubblici e trasferimenti sociali – che significherebbe in parte «de-mercificare» i cittadini dando loro accesso a mezzi efficaci di copertura fuori dal mercato – per il nuovo traguardo di conferire a quanta più gente possibile strumenti di partecipazione ai mercati. Così come l'inclusione nel lavoro viene ora dichiarata come la massima forma di *empowerment*, le *politiche di attivazione* per rendere le persone adatte al mercato sono diventate il motto del «New Labour» e di una socialdemocrazia trasformata (Giddens, 1998; 2001). Per certi aspetti, in questo modo i paesi europei sono divenuti più simili al modello di welfare condizionato al lavoro degli Stati Uniti<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> La trasformazione dal vecchio al nuovo lavoro è particolarmente visibile nell'evoluzione degli scritti di Esping-Andersen (da Esping-Andersen, 1990; 1996; 1999 e Esping-Andersen e al., 2002). La sua nuova tipologia segue ancora lo schema «buono, cattivo, pessimo», sul quale Manow (2002; 2008) ha richiamato l'attenzione, ma classifica costantemente nella dimensione della de-mercificazione come «buoni» solo i paesi scandinavi, e altrettanto per la nuova dimensione della de-familizzazione. Le Colonie inglesi in precedenza liberali sono state ora perfezionate da cattive (a causa della «de-mercificazione» residualistica) a «pessime» (alta occupazione femminile, ma solo nel settore privato), mentre i paesi continentali europei si sono spostati dalla loro posizione «pessima» dell'o-

Il nuovo orientamento non è rimasto confinato al discorso politico, ma è stato fatto penetrare nel rimodellamento attivo della realtà sociale. Praticamente tutti i paesi europei hanno ormai accettato il modello del lavoratore adulto sostenuto dalla Commissione europea e negli anni recenti hanno considerevolmente aumentato i tassi di occupazione. Avvicinarsi al traguardo della piena occupazione è stato visto non solo come un'autostrada verso l'inclusione sociale, ma anche come un imperativo funzionale dovuto al crescente peso demografico sui sistemi previdenziali e alla necessità di promuovere la vitalità e la sostenibilità del pensionamento pubblico. La figura 9 mostra che ad eccezione di quattro paesi, tutti i paesi europei hanno recentemente aumentato l'occupazione, avvicinandosi da questo punto di vista agli Stati Uniti (per i modelli occupazionali nazionali vedi Eichhorst e Hemerijck, 2009; Alber, 2008).

Figura 9 - Evoluzione dei tassi d'occupazione 1995-2006\*



\* Dati Usa per il 1994/2006; nel caso di Rep. Ceca, Slovacchia, Romania, Bulgaria, Ungheria, Polonia, Estonia, Lettonia, Lituania, dati disponibili più vicini; i colori scuri per Slovacchia, Romania, Polonia indicano una riduzione dei tassi di occupazione.

Fonte: *Employment in Europe 2007, Key Employment Indicators, Oecd Employment Outlook 2008* (Us).

riginaria tipologia della de-mercificazione a «cattiva», in relazione all'insufficiente inserimento di tutti, comprese le donne, nel mercato del lavoro, il che porta ad un basso sviluppo della de-familizzazione.

RPS

COSA HANNO IN COMUNE I SISTEMI DI WELFARE STATE EUROPEI E IN COSA DIFFERISCONO

La figura mostra che i paesi scandinavi hanno tassi di occupazione particolarmente alti, e questo indica che l'idea di attivazione non è custodita solo in America ma anche nella versione scandinava del welfare state. Dato che il movimento operaio è forte quando la disoccupazione è bassa, la piena occupazione è, di fatto, sempre stato un fondamentale traguardo dei socialdemocratici europei. Comparazioni più approfondite sulle politiche di attivazione mostrano che molto dipende dalla loro esatta modalità di implementazione, e che i paesi scandinavi, combinando pressioni per l'attivazione con servizi di *placement* sviluppati e trasferimenti generosi, perseguono una varietà di politiche di «abilitazione» (*enabling, n.d.t.*) che dovrebbe essere distinta dalle politiche più orientate al «workfare» dell'Inghilterra o dell'America o degli schemi di attivazione dei cristiano-democratici (Huo e al., 2008; Dingeldey, 2007; Clasen e Clegg, 2003).

Se il discorso politico europeo è per qualche aspetto avvicinato ai dibattiti americani sulle strutture di incentivi, anche il discorso americano di politica sociale è cambiato recentemente. Da un lato, gli Stati Uniti hanno ulteriormente rafforzato alcuni degli aspetti chiave del modello americano di politica sociale incrementando la quota privata nelle pensioni e nella sanità, espandendo «il welfare state nascosto» dei *tax credits*, sostituendo schemi pensionistici contributivi (*defined benefit plans for pensions, n.d.t.*) con piani individuali di accantonamento deducibili ed estendendo i loro programmi selettivi (Hacker, 2006). In ogni caso gli Usa non sono completamente diventati più radicalmente americani, anzi per certi aspetti negli anni si sono anche avvicinati all'Europa. Questo è vero per l'evoluzione dell'assicurazione sanitaria in cui entrambi i principali programmi sanitari – *Medicare* e *Medicaid* – sono stati ampliati in successione e pure per il cambiamento delle posizioni americane sulle politiche pubbliche anche prima che l'attuale crisi cominciasse. Sotto l'amministrazione Obama la sanità può divenire il campo principale in cui le politiche sociali americane convergono in qualche modo verso l'Europa. Come illustrato prima, *Medicare* e *Medicaid* dal 1980 hanno più che raddoppiato la loro incidenza congiunta sul Pil. La nuova amministrazione è ora determinata a fare un altro tentativo di riforma del sistema sanitario con la copertura di tutti gli americani e vari consiglieri politici hanno elaborato piani per una riforma che dovrebbe evitare gli errori dell'iniziativa fallita di Clinton (Hacker, 2009; Executive Office of the President, 2009). Al momento di questo scritto, comunque, l'esatta natura e il probabile successo della riforma sono ancora incerti. Al di là del recente fermento sulla

riforma sanitaria, c'erano alcuni segnali di un cambiamento di lungo periodo negli atteggiamenti politici americani anche prima che la crisi si instaurasse. Il Pew research center for the people and the press ha recentemente pubblicato un report su *Trends in Political Values and Core Attitudes: 1987- 2007* basato su survey successive che ponevano a distanza di tempo le stesse domande. Questo report mostra che una solida maggioranza di due terzi di americani è «fortemente favorevole» o «favorevole» a che «il governo Usa garantisca l'assicurazione sanitaria a tutti i cittadini, anche se questo significa un innalzamento delle tasse» (The Pew Research Center, 2007, p. 70). La maggioranza di questi è favorevole all'aumento del salario minimo dall'80 e all'87% avvenuto fra il 1998 e il 2007 (*ibidem*). Una maggioranza di due terzi ora concorda con la frase «È responsabilità del governo prendersi cura delle persone che non possono farlo da sole» (*ivi*, p. 12). Il gap fra quanti concordano e quanti dissentono con questa affermazione ha raggiunto un punto minimo di 16 punti percentuali al colmo del dibattito del 1994 su «la fine del welfare come lo conosciamo», ma da allora è cresciuto fino a 41 punti percentuali nel 2007, dato che ora il 69% ha approvato e solo il 28% ha negato la responsabilità del governo. Vediamo allora alcune convergenze nel discorso politico sui due lati dell'Atlantico, anche prima che l'attacco della crisi operasse per un approccio più pragmatico capace di un maggiore apprendimento di policy fra paesi che devono affrontare problemi simili. Un simile *policy learning* sarebbe probabilmente agevolato se cominciassimo a percepire gli Usa e l'Europa come analogamente «uniti nella diversità» come gli Stati membri dell'Unione europea allargata.

#### 4. Conclusioni

La nostra comparazione fra le politiche sociali americane ed europee ha sollevato dubbi sull'utilità del concetto di welfare state residuale applicato agli Stati Uniti. Ha mostrato che gli Stati Uniti e l'Europa hanno più in comune di quanto la distinzione tradizionale fra welfare state «residuali» e «istituzionali-redistributivi» e il senso comune sui modelli sociali ampiamente discrepanti suggeriscano. Tuttavia sussistono anche differenze che comprendono la maggiore importanza attribuita negli Stati Uniti ai benefit condizionati al lavoro, gli schemi selettivi per specifici target e le misure private di welfare. Mentre in Europa i benefici selettivi non sono aumentati di importanza, restan-

do piuttosto marginali, gli schemi privati sono diventati più importanti e l'«attivazione» è diventata una parola chiave delle politiche sociali europee. In questo senso Neil Gilbert (2002) ha avuto ragione nel diagnosticare uno spostamento della protezione sociale verso l'idea di un *enabling welfare state*. In ogni caso, l'idea di forme di policy attivanti rappresenta una parte prevalente sia della tradizione di politica sociale scandinava sia di quella americana, cosicché la più forte enfasi sugli incentivi al lavoro e sulla piena occupazione richiede di non essere necessariamente indicata come un'«americanizzazione» delle politiche sociali europee, e molto dipende dalla implementazione concreta degli specifici programmi di policy. Finora dunque la trasformazione essenziale delle politiche sociali europee è avvenuta sul piano delle idee piuttosto che su quello delle strutture istituzionali. Mentre le strutture fondamentali dei welfare state europei sono rimaste largamente intatte e in molti casi si sono anche combinate con spese sociali crescenti, l'*idée directrice* delle politiche sociali europee e delle élite politiche che le forgiavano si è spostata dalla protezione sociale all'attivazione. Una struttura istituzionale abbastanza persistente si è in tal modo combinata con una nuova cultura o spirito. Forse una combinazione delle strutture del welfare state europeo con l'idea americana della responsabilità individuale potrebbe addirittura corrispondere al migliore dei mondi possibili.

### Riferimenti bibliografici

- Adema W., 2001, *Net Social Expenditure*, 2a edizione, Labour Market and Social Policy Occasional Papers n. 52, Oecd, Parigi.
- Adema W. e Einerhand M., 1998, *The Growing Role of Private Social Benefits*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers n. 32, Oecd, Parigi.
- Adema W. e Ladaïque M., 2005, *Net Social Expenditure*, edizione 2005, *More Comprehensive Measures of Social Support*, Social Employment and Migration Working Papers n. 29, Oecd, Parigi.
- Alber J., 2006, *The European Social Model and the United States*, «European Union Politics», vol. 7, n. 3, pp. 393-419.
- Alber J., 2008, *Employment Patterns in the Enlarged European Union*, in Alber J., Fahey T. e Saraceno C. (a cura di), *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*, Routledge, Londra.
- Alber J. e Gilbert N. (a cura di), 2009, *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, Oxford University Press, Oxford, New York.

- Anderson K., 2008, *The Politics of Multipillar Pension Restructuring in Denmark, the Netherlands and Switzerland*, Wzb Discussion Paper SP I- 2008-205, Berlino.
- Baldwin P., 2009, *The Narcissism of Minor Differences: How America and Europe Are Alike*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Birg H., 2005, *Die ausgefallene Generation. Was die Demographie über unsere Zukunft sagt*, C.H. Beck, Monaco.
- Blank R.M., 2009, *The New American Model of Work-Conditioned Public Support*, in Alber J. e Gilbert N. (a cura di), *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, Oxford University Press, Oxford, New York, pp. 176-198.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2008, *Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung*, Disponibile alla pagina web: [http://www.bmas.de/portal/29494/property=pdf/2008\\_\\_11\\_\\_19\\_\\_rentenversicherungsbericht.pdf](http://www.bmas.de/portal/29494/property=pdf/2008__11__19__rentenversicherungsbericht.pdf)
- Castles F.G., 2009, *Patterns of State Expenditure in Europe and America*, in Alber J. e Gilbert N. (a cura di), *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, Oxford University Press, Oxford, New York, pp. 109-132.
- Clasen J. e Clegg D., 2003, *Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation?*, «Journal of Social Policy», vol. 32, n. 3, pp. 361-381.
- Collins S.R., Davis K., Doty M.M., Kriss J.L. e Holmgren A.L., 2006, *Gaps in Health Insurance: An All-American Problem*, The Commonwealth Fund, disponibile alla pagina web: [http://www.commonwealthfund.org/usr\\_doc/Collins\\_gapshltins\\_920.pdf](http://www.commonwealthfund.org/usr_doc/Collins_gapshltins_920.pdf).
- Cox R.H., 2001, *The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and The Netherlands But Not in Germany*, «World Politics», vol. 53, n. 3, pp. 466-498.
- Dingeldey I., 2007, *Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen «Arbeitszwang» und «Befähigung»*, «Berliner Journal für Soziologie», vol. 17, n. 2, pp. 189-209.
- Dobbin F., 2002, *Is America Becoming More Exceptional?*, in Rothstein B. e Steinmo S., (a cura di), *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, Palgrave Macmillan, New York.
- Eichhorst W. e Hemerijck A., 2009, *Welfare and Employment: A European Dilemma?*, in Alber J. e Gilbert N. (a cura di), *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., 1996, *Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy*, in Esping-Andersen G. (a cura di), *Welfare States in Transition*, Sage, Londra.

- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. e Myles J. (a cura di), 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, New York.
- Executive Office of The President, Council of Economic Advisers, 2009, *The Economic Case for Health Care reform*, disponibile alla pagina web: [http://www.whitehouse.gov/assets/documents/CEA\\_Health\\_Care\\_Report.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/CEA_Health_Care_Report.pdf).
- Eurostat, 2009, *Living Conditions and Social Protection*, disponibile alla pagina web: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living\\_conditions\\_and\\_social\\_protection](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection).
- Families Usa, 2004, *One in Three: Non-Elderly Americans Without Health Insurance, 2002-2003*, Families Usa, Washington, Dc.
- Fraser N. e Norris P., 2007, *Data on the Functions of Government: Where Are We Now?*, in Castles F.G. (a cura di), *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Freeman R., 2009, *Fulfilling the Ballyhoo of a Peak Economy? The U.S. Economic Model*, in Alber J. e Gilbert N. (a cura di), *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Giddens A., 1998, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Giddens A. (a cura di), 2001, *The Global Third Way Debate*, Polity Press, Cambridge.
- Gilbert N., 2002, *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press, Oxford.
- Glazer N., 1988, *The Limits of Social Policy*, Harvard University Press, Cambridge.
- Hacker J.S., 2002, *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge University Press, New York.
- Hacker J.S., 2004, *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*, «American Political Science Review», vol. 98, n. 2, pp. 243-260.
- Hacker J.S., 2006, *The Great Risk Shift. The Assault on American Jobs, Families, Health Care, and Retirement*, Oxford University Press, New York.
- Hacker J.S., 2009, *Yes We Can? The New Push for American Health Security*, «Politics & Society», vol. 37, n. 1, pp. 3-32.
- Himmelstein D.U., Warren E., Thorne D. e Woolhandler S., 2005, *Illness and Injury As Contributors to Bankruptcy*, «Health Affairs», disponibile alla pagina web: <http://content.healthaffairs.org/cgi/reprint/hlthaff.w5.63v1>.
- Howard C., 1997, *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton.

- Howard C., 2007, *The Welfare State Nobody Knows*, Princeton University Press, Princeton.
- Huo J., Nelson M. e Stephens J.D., 2008, *Decommodification and Activation in Social Democratic Policy: Resolving the Paradox*, «Journal of European Social Policy», vol. 18, n. 1, pp. 5-20.
- Jepsen M. e Serrano Pascual A., 2005, *The European Social Model: An Exercise in Deconstruction*, «Journal of European Social Policy», vol. 15, n. 3, pp. 231-245.
- Jessop B., 1995, *Towards a Schumpeterian Workfare Regime in Britain? Reflections on Regulation, Governance, and Welfare State*, «Environment and Planning», A 27, pp. 1613-1626.
- Jouen M. e Papant C., 2005, *Social Europe in the Throes of Enlargement*, Notre Europe, Policy papers n. 15, Notre Europe, disponibile alla pagina web: [http://www.notreeurope.eu/uploads/tx\\_publication/Policypaper15-en.pdf](http://www.notreeurope.eu/uploads/tx_publication/Policypaper15-en.pdf), visitato il 10 luglio 2008.
- Kuper B.-O., 1994, *The Green and White Papers of the European Union: The Apparent Goal of Reduced Social Benefits*, «Journal of European Social Policy», vol. 4, n. 2, pp. 129-137.
- Lipset S.M., 1996, *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*, W.W. Norton & Company, New York, Londra.
- Lipset S.M. e Marks G., 2000, *It Didn't Happen Here. Why Socialism Failed in the United States*, W. W. Norton & Company, New York, Londra.
- Manow P., 2002, «*The Good, the Bad, and the Ugly*». *Esping-Andersens Sozialstaats-Typologie und die konfessionellen Wurzeln des westlichen Wohlfahrtsstaats*, «Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie», vol. 54, n. 2, pp. 203-225.
- Manow P., 2008, *Religion und Sozialstaat. Die konfessionellen Grundlagen europäischer Wohlfahrtsstaatsregime*, Campus, Frankfurt/New York.
- Marmor T., Mashaw J.L. e Harvey P.L., 1990, *America's Misunderstood Welfare State, Persistent Myths, Enduring Realities*, Basic Books, New York.
- McBride T.D., 1997, *Uninsured Spells of the Poor: Prevalence and Duration*, Institute for Research on Poverty Discussion Paper n. 1131-97, Madison.
- Meyer T., Bridgen P., Riedmüller B., 2007, *Private Pensions versus Social Inclusion? Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Norris P. e Inglehart R., 2004, *Sacred and Secular. Religion and Politics Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Oecd, 2007, *The Social Expenditure Database: An Interpretative Guide SOCX 1980-2003*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2008a, *Employment Outlook 2008*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2008b, *Revenue Statistics 1965-2007*, Oecd, Parigi.
- Oecd, 2009a, *Social Expenditure Database*, disponibile alla pagina web: [http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG), as updated in May 2009.

- Oecd, 2009b, *Pensions at a Glance. Retirement-Income Systems in Oecd Countries*, Oecd, Parigi.
- Party of European Socialists, 2006, *The New Social Europe*, Report presentato al VII Pes Congress da Poul Nyrup Rasmussen and Jacques Delors, disponibile alla pagina web: [http://www.pes.org/downloads/New\\_Social\\_Europe\\_Report\\_printfinal.pdf](http://www.pes.org/downloads/New_Social_Europe_Report_printfinal.pdf)
- Peterson C.L. e Burton R., 2007, *U.S. Health Care Spending: Comparison with Other Oecd Countries*, Congressional Research Service, Washington, Dc.
- Rothstein B., 1998, *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Saraceno C., 2009, *Concepts and Practices of Social Citizenship in Europe: The Case of Poverty and Income Support for the Poor*, in Alber J. e Gilbert N. (a cura di), *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, Oxford University Press, Oxford, New York, pp. 151-175.
- Schimank U., 2007, *Die Anlagefonds und der Mittelstand*, «Leviathan», vol. 35, n. 1, pp. 47-61.
- Scruggs L., 2005, *Comparative Welfare Entitlements Dataset*, disponibile alla pagina web: <http://www.sp.uconn.edu/~scruggs/wp.htm>.
- Skocpol T., 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Harvard University Press, Cambridge.
- Starke P., Obinger H. e Castles F.G., 2008, *Convergence towards Where: In What Ways, If Any, Are Welfare States Becoming More Similar?*, «Journal of European Public Policy», vol. 15, n. 7, pp. 975-1000.
- Taylor-Gooby P. (a cura di), 2004, *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Thaler R.H. e Sunstein C.R., 2009, *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, Penguin Books, Londra.
- The Pew Research Center for The People & The Press, 2007, *Trends in Political Values and Core Attitudes: 1987-2007. Political Landscape More Favorable to Democrats*, 22 marzo, News Release, Washington, Dc.
- Titmuss R., 1974, *Social Policy. An Introduction*, George Allen & Unwin, Londra.
- Us Census Bureau, 2008, *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States. Current Population Reports*, P60-235, di Carmen DeNavas-Walt, Bernadette D. Proctor e Jessica C. Smith, Us Government Printing Office, Washington, Dc.
- Us Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 2007, *Labor Force Statistics from the Current Population Survey. Characteristics of Minimum Wage Workers: 2007*, disponibile alla pagina web: <http://www.bls.gov/cps/minwage2007.htm>.
- Us Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 2008, *Employee Benefits in the United States*, disponibile alla pagina web: [http://www.bls.gov/schedule/archives/all\\_nr.htm#EBS2](http://www.bls.gov/schedule/archives/all_nr.htm#EBS2).

- Us House of Representatives, Committee on Ways and Means, 2004, *Green Book 2004, esp. Section 7: Temporary Assistance for Needy Families, TNAF, and Appendix H: Data on Poverty*, disponibile alla pagina web: <http://www.gpoaccess.gov/wmprints/green/2004.html>.
- Vaughan-Whitehead D.C., 2003, *EU Enlargement versus Social Europe. The Uncertain Future of the European Social Model*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Wickham J., 2002, *The End of the European Social Model: Before It Began?*, Employment Research Centre, Dublino, mimeo.
- Wilensky H.L., 2002, *Rich Democracies. Political Economy, Public Policy, and Performance*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Londra.
- World Health Organization (Who), 2008, *World Health Statistics 2008*, disponibile alla pagina web: <http://www.who.int/whosis/whostat/2008/en/index.html>.

RPS

Jens Alber



Tabella 3 - Evoluzione dei tassi di spesa sociale lorda (% del Pil)

Paese	Livelli Oecd			Livelli Eurostat		Trend (b coeff.)		
	1980	1990	2005	1990 (o dati precedenti)	2006	Oecd	Oecd	Eurostat
						1980-2005	1990-2005	1990-2006
Usa	13,1	13,4	15,9			0,12	0,11	
Ue-15	19,5	21,4	24,3	24,0	25,4	0,15	0,08	0,05
Nsm		17,7	19,9	16,5	16,4		0,11	-0,08
Ue-27	19,5	20,6	23,3	20,7	21,4	0,15	0,08	0,00
Deviazione standard								
Ue-15	5,08	4,76	3,63	4,95	3,79			
Ue-27 (Ue-19)		(4,63)	(3,82)	5,64	5,79			
Coefficiente di variazione								
Ue-15	0,26	0,22	0,15	0,21	0,15			
Ue-27 (Ue-19)		(0,22)	(0,16)	0,27	0,27			
Danimarca	24,8	25,1	26,9	27,4	28,3	0,14	0,00	-0,02
Finlandia	18,0	24,2	26,1	23,8	25,4	0,30	-0,42	-0,36
Svezia	27,1	30,2	29,4	36,9 (1993)	30,0	0,08	-0,30	-0,37
Austria	22,5	23,9	27,2	25,3	27,6	0,20	0,19	0,15
Belgio	23,5	24,9	26,4	25,9 (1995)	28,7	0,06	0,04	0,27
Francia	20,8	25,1	29,2	25,9	29,2	0,31	0,19	0,14
Germania	22,7	22,3	26,7	24,9 (1991)	27,6	0,20	0,20	0,19
Grecia	10,2	16,5	20,5	19,2 (1995)	23,6	0,31	0,32	0,41
Italia	18,0	19,9	25,0	23,0	25,7	0,21	0,35	0,11
Portogallo	10,2	12,9	23,1	19,1	23,8	0,57	0,67	0,58
Spagna	15,5	19,9	21,2	19,3	20,4	0,21	-0,04	-0,07
Lussemburgo	20,6	19,1	23,2	20,6	20,0	0,07	0,26	-0,03
Paesi Bassi	24,8	25,6	20,9	29,6	27,5	-0,27	-0,43	-0,29

segue Tabella 3 - Evoluzione dei tassi di spesa sociale lorda (% del Pil)

Paese	Livelli Oecd			Livelli Eurostat		Trend (b coeff.)		
	1980	1990	2005	1990 (o dati precedenti)	2006	Oecd	Oecd	Eurostat
						1980-2005	1990-2005	1990-2006
Irlanda	16,7	14,9	16,7	18,0 (1995)	16,9	-0,17	-0,01	0,05
Regno Unito	16,7	17,0	21,3	21,4	25,9	0,09	0,13	0,06
Repubblica Ceca		16,0	19,5	16,9 (1995)	18,1		0,24	0,15
Ungheria		21,1	22,5	20,3 (1999)	21,8		0,34	0,34
Polonia		14,9	21,0	19,1 (2000)	18,8		0,03	-0,16
Slovenia				23,2 (1996)	22,2			-0,13
Slovacchia		18,6	16,6	17,9 (1995)	15,3		-0,19	-0,28
Estonia				13,8 (2000)	12,2			-0,19
Lettonia				15,0 (1997)	11,9			-0,51
Lituania				13,1 (1996)	12,8			-0,16
Bulgaria				15,5 (2005)	14,5			-1,00
Romania				12,9 (2000)	13,7			0,22
Cipro				14,6 (2000)	18,1			0,68
Malta				15,8 (1995)	17,9			0,13

Note: Grigio = decrementi.

Nsm = Nuovi Stati membri dopo l'allargamento ad Est dell'Ue.

Fonti: Dati Oecd (2008a): *Social Expenditure Database*. L'Oecd mantiene i dati che cambiano sul web. Questa tabella si basa su dati trovati nel maggio 2009. Eurostat (2009): *European System of Social Protection Statistics* (Esspros). Trend: nostri calcoli basati su Oecd (2008a): *Social Expenditure Database* e Eurostat (2009): Esspros.

## Vuoto per pieno: trasferimento delle idee e conseguenze (implicite) di policy

**Barbara Da Roit, Marcel Hoogenboom**

RPS

*Anche grazie all'intensificarsi dei contatti tra governi e tra attori rilevanti per la definizione ed implementazione delle politiche sociali, nonché al consolidamento di istituzioni sovranazionali, la diffusione e il trasferimento delle politiche e, anche se in misura minore, delle idee intorno alle politiche stesse è divenuta un tema di crescente interesse.*

*L'articolo si concentra in particolare sul trasferimento, diffusione e trasformazione delle idee relative agli obiettivi e strumenti di politica sociale. Dopo avere ricordato i principali approcci teorici*

*disponibili per dare conto di come tale trasferimento avvenga, vengono analizzati tre casi empirici.*

*La discussione intende contribuire al dibattito sul trasferimento delle idee e delle politiche concentrandosi su due aspetti: la natura del trasferimento delle idee – e in particolare la tendenza a decontestualizzarle e a impiegarle come concetti «neutrali» rispetto al contesto e alle istituzioni dove esse hanno avuto origine e dove sono destinate – e le, talvolta, implicite conseguenze per le politiche che tale processo porta con sé.*

### *1. Introduzione*

La diffusione e il trasferimento delle politiche e, anche se in misura minore, delle idee intorno alle politiche stesse è divenuta un argomento di crescente interesse nell'ambito dell'analisi delle politiche sociali. Pur non trattandosi di un tema del tutto nuovo, esso ha assunto un particolare significato in relazione all'intensificarsi dei contatti tra governi e tra attori, nonché al consolidamento di istituzioni sovranazionali.

Diversi approcci teorici sono stati utilizzati per dare conto di come tale trasferimento avvenga, ovvero di quali meccanismi leghino il passaggio da un contesto all'altro delle idee e delle politiche. Questo articolo intende contribuire al dibattito concentrando l'attenzione su due aspetti: la natura del trasferimento delle idee – e in particolare la tendenza a decontestualizzarle e ad impiegarle come concetti «neutrali»

rispetto al contesto e alle istituzioni dove esse hanno avuto origine e dove sono destinate – e le, talvolta, implicite conseguenze sulle politiche che tale processo porta con sé.

L'argomento si sviluppa a partire dall'analisi di tre casi empirici di trasferimento delle idee nell'ambito delle politiche sociali e si conclude sulla centralità del processo di «svuotamento» concettuale per il passaggio di un'idea da un contesto ad un altro e sulle conseguenze di tale processo per le politiche sociali.

## 2. Trasferimento e diffusione di idee e di politiche

Grazie ad una sistematica rassegna della letteratura in materia di *policy transfers*, Dobbin e colleghi (2007) pervengono a distinguere quattro tradizioni teoriche che offrono spiegazioni diverse del fenomeno del trasferimento delle politiche tra paesi e che essi chiamano «costruttivismo», «coercizione», «concorrenza economica» e «apprendimento».

L'approccio costruttivista sottolinea l'importanza di comunità di esperti e organizzazioni internazionali nel diffondere idee di carattere normativo su obiettivi e strumenti delle politiche. L'approccio fondato sulla coercizione prevede che potenti Stati-nazione e organizzazioni internazionali usino minacce e incentivi in vista della trasformazione di politiche esistenti. Una specifica forma di coercizione è quella relativa al trasferimento di «idee egemoniche», che successivamente influenzano il modo in cui i policy-maker concettualizzano problemi e possibili soluzioni (p. 456). Secondo la linea teorica dell'apprendimento, i policy-maker nazionali e locali imparano dalla propria esperienza e da quella di altri paesi. È attraverso tale processo razionale di apprendimento che idee e politiche vengono importate. L'apprendimento quale meccanismo teorico per il trasferimento delle idee è dunque fondato sul principio che un cambiamento delle politiche sia legato ad un cambiamento delle idee, analogamente a quanto visto per i due approcci precedenti. L'approccio della competizione economica, infine, sottolinea l'importanza degli incentivi (e non tanto delle idee) per il mutamento delle politiche: i paesi adattano i loro strumenti di policy per risultare competitivi sul mercato internazionale.

Ci vogliamo qui soffermare sulle tre spiegazioni – costruttivismo, coercizione nella versione «soft» e apprendimento – che puntano maggiormente l'attenzione sul trasferimento delle idee e sulla sua rilevanza per la diffusione e trasformazione delle politiche. Naturalmente cia-

scuno dei tre approcci sopra ricordati è ben più complesso e articolato di quanto non sia possibile e utile ricostruire in questa sede. Ai nostri fini, facciamo riferimento alle diverse letture proposte del fenomeno del trasferimento delle idee come tipi ideali, che nella realtà possono trovarsi variamente combinati. Una fondamentale differenza tra l'approccio costruttivista e quello fondato sulla coercizione consiste nell'importanza, cruciale per la diffusione delle politiche secondo i costruttivisti, dell'accettazione sociale delle nuove idee presso le società di destinazione. Il trasferimento di politiche non consisterebbe dunque unicamente in un'imposizione esterna ma in una ricezione e accettazione da parte di attori nazionali e locali (Dobbin e al., 2007, p. 452). D'altro canto, possiamo osservare come l'approccio dell'apprendimento, anziché focalizzare l'attenzione sulla spinta dall'esterno (coercizione) o sull'effetto combinato della spinta dall'esterno e della accettazione interna (costruttivismo), punta il dito sui fattori interni che producono l'attrazione di nuove idee.

Comprendere come il trasferimento delle idee avvenga, prima ancora del trasferimento delle politiche, è cruciale, dal momento che, come è stato sottolineato, le idee intorno alle politiche sono fondamentali per la costruzione dell'agenda politica (Cox, 2001) e del contenuto delle politiche (Béland e Hacker, 2004).

Un problema comune ai tre approcci sopra ricordati consiste nel definire esattamente quale sia l'oggetto del trasferimento e quali principi regolino tale trasferimento. Il trasferimento delle idee, che si fondi sull'apprendimento, sulla coercizione o su una costruzione sociale deve fare i conti con il trattamento, la manipolazione dell'oggetto stesso del trasferimento (l'idea), dal momento che le idee si trasformano nel corso del trasferimento (Czarniawska e Joerges, 1996; Pedersen, 2007).

Le idee, in questo senso, possono rappresentare una variabile indipendente importante, che deve tuttavia essere collocata in uno specifico contesto istituzionale (Béland, 2005). Se assumiamo che ciascuna idea è radicata in un determinato contesto ed è dipendente dalle caratteristiche sociali e istituzionali del contesto stesso, è anche legittimo domandarsi, nel passaggio ad altro contesto, cosa sia dei legami tra il concetto trasferito e le caratteristiche sociali e istituzionali del contesto di partenza e di arrivo. In altri termini, l'argomento neo-istituzionalista del rilievo del contesto istituzionale per il trasferimento delle politiche è qui riproposto con riferimento all'importanza del contesto istituzionale per il trasferimento delle idee.

RPS

Barbara Da Roit, Marcel Hoogenboom

La nostra ipotesi di lavoro è che nel passaggio di un concetto o di un'idea da un contesto all'altro abbia luogo un processo che trasforma radicalmente l'idea stessa, che per sua natura è dipendente dal contesto. Bourdieu e Wacquant (1999) fanno riferimento al «potere di rendere universali i particolarismi connessi a una specifica tradizione storica causandone il misconoscimento come tali», designando tale processo come «imperialismo culturale» (p. 41).

Volendo estendere il meccanismo della generalizzazione dei particolarismi oltre l'approccio coercitivo alle tre diverse teorie sopra illustrate, possiamo immaginare che le idee, nel trasferimento, siano spogliate del loro significato particolare per assumere una connotazione generale e astratta, applicabile ad un nuovo contesto, nel quale assumono un significato nuovo e diverso in relazione alle caratteristiche istituzionali di tale contesto.

È su questo specifico fenomeno che intendiamo focalizzare l'attenzione nel seguito dell'articolo, presentando tre casi di trasferimento di idee nell'ambito delle politiche sociali.

Il primo caso si riferisce alla diffusione di due concetti – «de-istituzionalizzazione» e «libertà di scelta» – nell'ambito delle politiche per la non autosufficienza e mostra il trasferimento di queste due idee dal mondo anglosassone e dal Nord Europa verso l'Europa continentale e del Sud, con particolare attenzione all'Italia.

Il secondo caso fa riferimento alla trasformazione del concetto di «iniziativa privata», idea chiave nella tradizione dei rapporti tra sfera pubblica e privata nella costruzione dello stato sociale olandese, che, a seguito dell'ibridazione con diverse concettualizzazioni dello stesso termine, ha subito mutamenti radicali.

Il terzo caso consiste nella diffusione del concetto di best practice sotto l'influenza dell'Unione europea e delle sue forme di governance delle politiche sociali.

I tre esempi analizzati sono di particolare interesse poiché evidenziano alcuni tratti comuni dei processi di trasferimento delle idee che avvengono dietro impulso di attori differenziati. Essi si riferiscono infatti, rispettivamente, alla diffusione transnazionale di idee che hanno avuto origine a partire da determinati *stakeholders* (caso 1), da elaborazioni scientifiche e accademiche poi trasferite nell'arena politica (caso 2), e da politiche sovranazionali implementate ed esplicitamente mirate al trasferimento di idee, interventi e politiche tra contesti nazionali e locali (caso 3).

### *3. Caso 1 - Politiche per la non autosufficienza: de-istituzionalizzazione e libertà di scelta in Italia*

Negli ultimi venti anni le politiche per la non autosufficienza in Europa – riferite sia alle persone con disabilità sia agli anziani bisognosi di cure continuative – si sono caratterizzate per l'emergere di alcune idee predominanti. Due concetti che hanno permeato il dibattito e in certa misura le riforme recenti in questo ambito sono la de-istituzionalizzazione degli interventi – ovvero il passaggio da cure in regime residenziale (case di riposo, residenze sociosanitarie e via dicendo) ad una preferenza per gli interventi domiciliari e territoriali – e l'introduzione di libertà di scelta, autonomia, *empowerment* degli utenti rispetto alle cure da ricevere.

Fino ai primi anni '90 erano pochi i paesi europei a possedere una coerente e sostanziale politica per la non autosufficienza: ad eccezione dei paesi scandinavi e dei Paesi Bassi – dove sin dal secondo dopoguerra la responsabilità per la cura dei non autosufficienti era stata in buona parte assunta dal settore pubblico o da forme di protezione collettiva – e in certa misura della Gran Bretagna (Anttonen e Sipila, 1996), nella maggior parte dei paesi europei la cura dei non autosufficienti era rimasta per lo più una responsabilità familiare, con alcuni interventi residuali diretti ai soggetti in particolare difficoltà economica e sociale. Nei contesti a maggiore sviluppo di tali politiche, le prime forme di intervento sviluppatasi consistevano soprattutto in cure presso istituzioni, mentre l'assistenza domiciliare e territoriale giocava un ruolo complementare. Inoltre, mentre nei paesi con politiche deboli in questo campo gli interventi erano per lo più limitati a forme di assistenza sociale, territorialmente amministrata, nei paesi a maggiore sviluppo di queste politiche cresceva progressivamente una vera e propria burocrazia professionale per la gestione dei «casi».

Non è una coincidenza, se nei contesti a maggiore sviluppo delle politiche di cura emergono due significative trasformazioni delle idee e delle politiche intorno alla cura. Sia l'idea della de-istituzionalizzazione sia quella della libertà di scelta hanno avuto origine in seno alle organizzazioni di disabili e portatori di handicap fin dagli anni '60 negli Stati Uniti – in particolare nell'ambito dell'*Independent living movement* (Batavia, 1997) – poi nel Regno Unito (Morris, 1997) e in alcuni paesi del Nord Europa (Kremer, 2006). Successivamente, in un periodo in cui tra le priorità dell'agenda politica è emerso il contenimento dei costi, l'incontro delle idee di de-istituzionalizzazione e libertà di scelta

RPS

Barbara Da Roit, Marcel Hoogenboom

con nuove tendenze legate al *New public management* (Ferlie e al., 2007), alla competizione e al mercato quali strumenti per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, ha condotto ad importanti riforme delle politiche di *long-term care* in quei paesi.

Il primo tipo di riforme consiste nella riduzione o contenimento dell'offerta di servizi residenziali (Jacobzone e al., 1999), il secondo nell'introduzione, in luogo di (e accanto a) prestazioni in natura, di prestazioni monetarie per l'acquisto di servizi (Evers e al., 1994). Entrambi tali modifiche alle politiche esistenti sono considerate coerenti con gli obiettivi di promozione dell'autonomia, di autodeterminazione delle persone con disabilità, di controllo da parte di queste ultime dei percorsi e delle scelte di cura, di riduzione dello strapotere burocratico-professionale. Tuttavia la penetrazione di queste idee è avvenuta anche in paesi tradizionalmente poco impegnati nelle politiche di cura. Alcuni di questi – come Francia, Austria, Germania – hanno introdotto nel corso degli anni '90 nuovi schemi di protezione sociale almeno in parte ispirati a tali principi (Ungerson e Yaendle, 2007; Da Roit e al., 2007). Altri, in particolare i paesi dell'Europa del Sud, sono stati fortemente influenzati da tali idee, pur in assenza di riforme sostanziali, come nel caso italiano (Naldini e Saraceno, 2008), o con riforme tardive il cui impatto deve essere ancora valutato, come nel caso spagnolo (Costa-Font e Garcia-Gonzalez, 2007).

L'Italia rappresenta in proposito un caso emblematico di trasferimento (o acquisizione) di idee in modo svincolato dal contesto di policy. Come noto, in Italia i tassi di istituzionalizzazione sono comparativamente molto modesti. Nel caso degli anziani essi non hanno mai superato il 2% della popolazione di riferimento, pur con differenze territoriali considerevoli: raggiungono il 3,5% nelle regioni del nord, il 2% nelle regioni del centro e superano appena l'1% nelle regioni del sud (Bonarini, 2002; Istat, 2006)<sup>1</sup>.

Ciononostante, la retorica della de-istituzionalizzazione è stata diffusamente impiegata negli anni più recenti: non vi è documento di policy regionale o locale che non faccia esplicito riferimento alla necessità di ridurre, limitare, ritardare l'uso delle strutture residenziali (Da Roit, 2005)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A titolo di confronto, alla fine degli anni '80 nei paesi scandinavi e in Olanda il tasso di istituzionalizzazione oscillava tra il 10 e il 12% e, dopo un periodo di contenimento e riduzione dell'offerta di servizi residenziali, si è assestato intorno all'attuale 6-8% (Anttonen e Sipila, 1996; Oecd, 2008).

<sup>2</sup> In Italia, molto importante è stato il dibattito sulla de-istituzionalizzazione in psichiatria. Salvo alcune influenze che ha avuto negli anni '70 anche in altre aree

Al tempo stesso, data la limitata presenza e strutturazione dei servizi sociosanitari, è noto come la gestione della cura rappresenti un problema privato-familiare che, salvo casi eccezionali, non è mediato né tanto meno diretto da figure professionali (Da Roit, 2010). A differenza dei paesi del Nord Europa, è difficile immaginare in Italia una sostanziale limitazione della libertà di scelta degli utenti dei servizi dovuta ad un potere decisionale predominante dei professionisti del settore. Semmai la libertà di scelta è limitata, di nuovo, dall'assenza di alternative possibili nei percorsi di cura, che si limitano al momento attuale ad una presa in carico delle famiglie o all'assunzione di personale privato a pagamento – le «badanti». Eppure, la retorica della libertà di scelta o, diversamente formulata, della libertà di cura e dell'autonomia, è stata prevalente nel dibattito scientifico e politico degli ultimi anni. È soprattutto intorno all'introduzione di nuovi strumenti di policy – soprattutto regionali e locali – (gli assegni di cura) che i due discorsi, quello della de-istituzionalizzazione e della libertà di scelta hanno trovato spazio.

Da un lato, l'introduzione degli assegni di cura in diversi contesti regionali e locali è stata spesso presentata come uno strumento per disincentivare l'accesso alle strutture residenziali e consentire la permanenza al domicilio il più a lungo possibile (Gori e Torri, 2001), quando, in realtà, è piuttosto evidente che la più efficace barriera nell'accesso alle strutture residenziali è rappresentata dalla limitazione dell'offerta e dai costi elevati a carico dell'utente finale (Da Roit, 2005). Inoltre, il discorso politico intorno agli assegni di cura si è concentrato sul loro potenziale per garantire maggiore libertà di scelta e autonomia per gli utenti (cfr. Gori, 2005). In realtà, tali nuovi strumenti, oltre a essere sostanzialmente poco diffusi e a non avere prodotto alcuna trasformazione di rilievo nel sistema delle politiche per la non autosufficienza (Da Roit, 2007), si scontrano con l'assenza di un vero mercato della cura – se non quello irregolare delle badanti, già citato, e non fanno che riconfermare un approccio tradizionale alle politiche di cura basato sui trasferimenti monetari alle famiglie che assumono la responsabilità di coordinare e garantire l'assistenza necessaria.

In entrambi i casi – quello della de-istituzionalizzazione e della libertà di scelta – le «nuove» idee, che poco avevano a che fare con le caratteristiche di fondo del contesto italiano, sono state utilizzate per legitti-

di policy, esso non sembra avere rapporti con il recente discorso sulla de-istituzionalizzazione degli anziani.

RPS

Barbara Da Roit, Marcel Hoogenboom

mare l'introduzione di strumenti – peraltro poco diffusi – che molto somigliano ai tradizionali trasferimenti monetari che caratterizzano il sistema di welfare italiano.

RPS

#### 4. Caso 2 - *Pubblico e privato nelle politiche sociali: l'«iniziativa privata» in Olanda*

Con la «crisi del welfare state» in Olanda a partire dalla fine degli anni '70, i partiti politici e i policy-maker hanno cercato alternative agli schemi di politica sociale finanziati e in parte amministrati (si veda oltre) dallo Stato. Dopo diversi esperimenti negli anni '80 fondati sulle idee di «privatizzazione» e «mercato» nelle politiche sociali, il dibattito all'inizio del millennio si è progressivamente orientato su un concetto che, pur alla base della creazione dello stato sociale olandese, aveva perso peso per un lungo periodo: l'«iniziativa privata». Negli ultimi dieci anni non solo il concetto è tornato al centro del dibattito sul welfare, ma ha costituito le fondamenta per nuove politiche nel paese.

Il concetto di «iniziativa privata» è stato cruciale nel dibattito politico e scientifico olandese dell'ultimo secolo e mezzo relativo al rapporto tra Stato e cittadini, sia sotto il profilo normativo che dell'analisi empirica. Tale centralità è spesso spiegata in relazione al processo di «pillarizzazione»: la suddivisione della società olandese in base a differenti appartenenze religiose o ideologiche e le istituzioni sociali che ne sono derivate – partiti politici, scuole, mezzi di informazione e persino associazioni sportive e ricreative – che hanno a lungo operato separatamente le une dalle altre (Lijphart, 1968; Daalder, 1974; 1981; 1989; Hoogenboom, 1996; Blom, 2000). Ciascuno dei tre più importanti pilastri – cattolico, protestante e socialdemocratico – rappresentava in ogni caso una minoranza della popolazione. Ne consegue che nessuno dei tre è stato mai in grado di affermare il pieno controllo sullo Stato e che le rispettive élite non hanno mai assunto piena responsabilità del funzionamento dell'apparato statale. Al tempo stesso, qualsiasi tentativo di sviluppare politiche statali era guardato con sospetto e alimentava discussioni sui rapporti effettivi tra lo Stato e l'«iniziativa privata». Tuttavia, l'élite di ciascun pilastro era tenuta a rappresentare i propri aderenti e a rispondere ai loro bisogni e richieste, e a trovare una soluzione per amministrare le politiche sociali introdotte nel corso del ventesimo secolo nell'ambito dell'educazione, della salute, della previdenza sociale e così via. La delega della gestione di tali politiche

ai «pilastri» esistenti, con il sostegno (e in certa misura sotto la regolazione) dello Stato ha rappresentato la soluzione a tale problema.

Almeno due sono le conseguenze di tale configurazione degne di nota. In primo luogo, nel corso del ventesimo secolo nei Paesi Bassi, si è verificata un'ampia sovrapposizione tra la sfera pubblica e quella privata. Amministratori pubblici e rappresentanti di organizzazioni private hanno condiviso in modo crescente il controllo sia di agenzie statali sia di organizzazioni private, tanto da rendere difficile la distinzione dei ruoli e persino delle persone incaricate. È difficile individuare, in un simile contesto, un'organizzazione «privata» che non sia, in un modo o nell'altro, almeno parzialmente finanziata o regolata dallo Stato. Inoltre, a partire dal secondo dopoguerra il concetto di «iniziativa privata» è andato assumendo un significato differente rispetto al passato: non era più riferito a organizzazioni e istituzioni puramente «private», ma piuttosto ad istanze che, benché sostenute dallo Stato e alle quali venivano delegate funzioni amministrative dello Stato, erano prevalentemente gestite da organizzazioni private (Hoogenboom, 2006).

La centralità del concetto di «iniziativa privata» nella società e nella politica olandese ha naturalmente avuto un impatto notevole sulla ricerca scientifica. Nel corso del Novecento i dipartimenti universitari di scienze sociali e storia hanno assunto come tema fondamentale l'«iniziativa privata» secondo il suo specifico sviluppo e secondo le caratteristiche peculiari che essa ha assunto nel contesto olandese, dando luogo, ad esempio, allo sviluppo di una nuova tipologia di democrazia che ad un certo momento ha persino conosciuto una certa fama internazionale<sup>3</sup>. Tuttavia, a partire dagli anni '70, quando i ricercatori olandesi hanno gradualmente cominciato a integrarsi in reti internazionali, si è progressivamente posto l'accento sulle (presunte) analogie tra l'«iniziativa privata» olandese e quella che caratterizza altri paesi occidentali. Di conseguenza il vecchio dibattito olandese sull'«iniziativa privata» veniva riformulato nei termini – più familiari ad una

<sup>3</sup> Questa ricerca sui modelli di democrazia fu condotta presso la cosiddetta «Scuola di Leiden» di Scienze politiche, di cui Arend Lijphart e Hans Daalder erano eminenti rappresentanti. L'idea centrale sottostante la tipologia individuata era che il modello di democrazia – maggioritario – di Westminster non esauriva i tipi possibili di democrazia. Una possibile alternativa fu chiamata democrazia «consociativa» o «del consenso», di cui il caso olandese era, naturalmente, un esempio (cfr. Lijphart, 1968; Daalder, 1974; Lijphart, 1977).

platea accademica internazionale – di «società civile», «comunità», settore non-profit e così via. Ciò ha certamente consentito un'apertura del dibattito sulla presunta unicità del modello olandese e ha aperto la strada al riconoscimento di similitudini con altri paesi, soprattutto dell'Europa continentale come il Belgio e l'Austria. Tuttavia, durante tale processo di riformulazione, le più fondamentali differenze tra l'esperienza olandese (e di altri paesi europei) e quella della «iniziativa privata» di stampo anglosassone andavano perdute.

Il risultato più significativo e per certi versi divertente, dell'internazionalizzazione della ricerca in materia di «iniziativa privata» nei Paesi Bassi si può leggere nelle conclusioni del progetto comparativo John Hopkins sul settore non-profit (Cnp), il progetto di ricerca internazionale più completo disponibile alla data attuale che ha visto la partecipazione dei maggiori esperti di una quarantina di paesi. Un rapporto pubblicato nel 2000 segnala l'Olanda come il paese con il settore non-profit più esteso al mondo. Secondo il documento, con oltre il 12% della forza lavoro dipendente non agricola occupata presso organizzazioni non-profit, i Paesi Bassi superano persino «gli Stati Uniti, comunemente ritenuti la culla delle attività non-profit» (Salamon e al., 2000, p. 3). Tuttavia, guardando più da vicino i contenuti della ricerca ci si rende conto che, ad esempio, mettendo sullo stesso piano attività caritatevoli a stampo religioso negli Stati Uniti e scuole olandesi fortemente finanziate e regolate dallo Stato, i ricercatori comparano mele e pere e che le loro conclusioni sono, nella migliore delle ipotesi, di scarso significato<sup>4</sup>.

Le conseguenze della internazionalizzazione del concetto di «iniziativa privata» si sono rese evidenti, indirettamente anche sul versante politico. L'esempio più chiaro ne è l'attuale dibattito sul futuro dello stato sociale olandese, nel quale l'«iniziativa privata» è emersa, ancora una volta, quale alternativa all'intervento statale. In tale dibattito, uno dei più ferventi sostenitori del ritorno all'iniziativa privata nelle politiche sociali è nientemeno che il Primo ministro J.P. Balkenende, il quale, prima di intraprendere la carriera politica aveva una cattedra in filosofia sociale cristiana presso la libera università cristiano-ortodossa di Amsterdam. Nel suo lavoro scientifico Balkenende tentò di aggiornare le idee sui rapporti pubblico-privato del passato riformulandole nei termini di comunitaristi americani quali Amitai Etzioni (Balkenende, 1992 e 1995; per una rassegna su Balkenende e i comunitaristi cfr:

<sup>4</sup> Si veda: <http://www.ccss.jhu.edu>.

Brouwer e Haan, 2003). Ne risultò un appello per il sostegno statale dell'iniziativa privata nella erogazione di ogni genere di servizio sociale, che, a prima vista soltanto, somigliava a quella nota nella tradizione dell'iniziativa privata olandese. Ma solo a prima vista. In realtà, sotto l'influenza dei comunitaristi il concetto di iniziativa privata veniva trasformato radicalmente: non si riferiva più alle istituzioni ibride che un tempo partecipavano all'amministrazione delle politiche sociali a partire dal secondo dopoguerra, ma alle organizzazioni filantropiche in stile americano, completamente indipendenti dallo Stato (Hoogenboom, 2006).

Dopo la nomina di Balkenende a Primo ministro nel 2002, il tema del sostegno dell'«iniziativa privata» è tornato al centro dell'agenda politica. Il risultato più evidente ne è l'introduzione nel 2007 della legge sul sostegno sociale (*Wet Maatschappelijke Ondersteuning*, Wmo), che si pone come obiettivo la partecipazione delle «iniziative private» nella definizione e implementazione delle politiche sociali in vista della creazione di comunità locali più coese. Nonostante il Wmo sia presentato come un ritorno alla vecchia tradizione olandese di cooperazione tra Stato e cittadini nell'amministrazione della cosa pubblica, sottende un significato diametralmente opposto. In netto contrasto con il modo «tradizionale» olandese di guardare alle relazioni tra sfera pubblica e privata, nella norma il concetto di «iniziativa privata» si riferisce a organizzazioni puramente private, evidenziando una chiara rottura con tale tradizione.

### 5. Caso 3 - Benchmarking e best practice nelle politiche sociali in Europa

La diffusione di best practice rappresenta attualmente la principale forma di governance messa in atto dall'Unione europea nell'ambito delle politiche sociali e si fonda sull'idea che l'Unione debba giocare un ruolo di facilitazione della diffusione di pratiche e modalità di intervento basata sull'emulazione delle esperienze di maggiore successo grazie alla reciproca conoscenza e interazione (Bulmer e Padgett, 2004, p. 111).

Quelli di best practice e di benchmarking non sono concetti nuovi, avendo trovato applicazione in precedenza – e con significati anche sostanzialmente differenti – in vari ambiti<sup>5</sup>. Fin da metà '800 nelle ri-

<sup>5</sup> Ricostruire l'origine delle best practice come concetto in sé non è compito semplice e va oltre gli obiettivi di questo articolo. Di seguito si fa riferimento ad

viste medico-cliniche anglosassoni il termine «best practice» viene utilizzato per indicare trattamenti di successo con riferimento a specifiche patologie o pratiche accettate dai professionisti della specifica disciplina come le migliori. Un uso simile si ritrova in lavori relativi alle discipline ingegneristiche, della sanità pubblica, o nei primi programmi di valutazione dei sistemi educativi<sup>6</sup>. L'evoluzione più recente di queste tendenze consiste nella individuazione delle performance migliori a partire dalla diffusione di tecniche di valutazione, soprattutto di carattere sperimentale, come nel caso della *evidence based medicine* (cfr. ad es.: Timmermans e Kolker, 2004). D'altro canto l'idea delle best practice e del benchmarking è stata veicolata da studi economici, in particolare relativi all'innovazione tecnologica e all'efficienza organizzativa fin dagli anni '70.

È soprattutto sotto l'influenza di quest'ultima linea di sviluppo che numerose organizzazioni internazionali, quali la Banca mondiale, hanno adottato simili principi per la valutazione di performance di singoli progetti di intervento o di interi paesi cui erogare finanziamenti per lo sviluppo. Dai primi anni '90, in particolare, l'Unione europea ha adottato una «ideologia del benchmarking», sia per il settore privato sia per il settore pubblico (Lundvall e Tomlinson, 2002): l'idea sottostante è che singole organizzazioni – imprese private e istituzioni quali scuole, ospedali e pubbliche amministrazioni – possano perseguire miglioramenti tecnologici e organizzativi grazie alla reciproca conoscenza, allo scambio di esperienze e all'adattamento alle condizioni di maggiore successo, mentre l'Unione europea gioca un ruolo di facilitazione di tali scambi. Ne è un riflesso la costante presenza, nei bandi europei per la sovvenzione di ricerche e interventi, di finanziamenti indirizzati a progetti mirati ad analizzare i casi di maggiore successo e allo scambio di buone prassi virtualmente in ogni settore delle politiche dell'Unione.

Negli anni successivi, inoltre, la logica delle buone prassi e del benchmarking è stata estesa a obiettivi ben più ambiziosi: l'orientamento e il coordinamento delle politiche sociali. Il caso più evidente è rappresentato dalla richiesta agli Stati membri di valutare e adattare le politiche nazionali in relazione a standard basati sulle best practice di altri

alcuni usi dei termini e dei concetti di best practice e di benchmarking, che non sono da considerarsi esaustivi.

<sup>6</sup> Si vedano riviste come il «Journal of Educational Sociology». «Science», o il «London Journal of Medicine» per numerosi esempi da metà '800 in poi.

Stati membri, prevista dall'*Open method of coordination* (Omc). Si tratta di un cambiamento sostanziale di orizzonte, dal momento che l'oggetto dello «scambio» non è più solo e tanto la pratica di singole organizzazioni (si veda sopra), ma piuttosto la performance complessiva di «politiche» o di «sistemi sociali». In realtà le politiche sociali non sono il primo settore di intervento europeo in cui un simile approccio viene utilizzato: il più importante precursore del benchmarking sociale nell'Unione europea è costituito dall'esperienza dell'Unione monetaria europea che poneva l'accento sulla performance fiscale e monetaria degli Stati membri quali requisiti per l'accesso alla moneta unica. Successivamente un modello simile è stato impiegato nell'ambito della Strategia europea per l'impiego, con un focus su alcuni indicatori e obiettivi da raggiungere quali il tasso di occupazione (de la Porte e al., 2001). L'estensione del sistema delle best practice alle politiche sociali in senso proprio è avvenuto, per l'appunto, con l'introduzione dell'Omc. Ciò che contraddistingue, tuttavia, l'applicazione della logica delle best practice nell'ambito delle politiche sociali rispetto alla politica monetaria è l'assenza di un paradigma forte e di un modello di riferimento condiviso, oltre che di sanzioni per coloro che non raggiungono i target fissati (de la Porte e al., 2001). Se alcuni obiettivi generali da perseguire sono identificati, essi sono così vaghi da lasciare spazio a logiche di welfare consolidate e da ammettere varianti nazionali molto forti nell'implementazione delle politiche (Knijn e Smit, 2009).

Il tentativo di formalizzare e istituzionalizzare il trasferimento di idee e politiche attraverso l'apprendimento reciproco e la centralità di questa idea per lo sviluppo delle politiche, si accompagna alla sostanziale assenza di una visione critica sul tema (Lundvall e Tomlinson, 2002), comportando rischi evidenti. Volgiamo qui sottolineare come il concetto di best practice così come si è andato delineando nella pratica dell'Unione europea, infatti, rischia di negare l'importanza del contesto istituzionale e di quello politico nello sviluppo delle idee intorno alle politiche sociali e delle politiche stesse.

Dal punto di vista istituzionale, l'attenzione è spesso concentrata su singoli interventi e non, invece, sul sistema delle politiche sociali nel suo complesso: ciò che viene valutato, classificato come best practice e di cui si promuove il trasferimento è molto più spesso il risultato di singole misure che di un sistema di politiche. Si dà pertanto luogo a versioni «ingenua» del benchmarking, che in contesti sistemici funziona in maniera assai più complessa (Lundvall e Tomlinson, 2002). Si è mostrato, ad esempio, che nei paesi scandinavi politiche di concilia-

RPS

Barbara Da Roit, Marcel Hoogenboom

zione tra vita lavorativa e familiare quali i congedi parentali e la flessibilità nell'orario di lavoro sono efficaci nel promuovere l'occupazione femminile e i tassi di natalità. Tuttavia, tale effetto è connesso allo specifico assetto del sistema di welfare di quei paesi: una esportazione di tali misure in altri contesti difficilmente produrrebbe effetti (Leitner e Wroblewski, 2006).

Peraltro, in contesti con deficit strutturali di sviluppo delle politiche sociali – segnalati ad esempio da livelli di spesa sociale comparativamente molto limitati, frammentazione territoriale degli interventi, incertezza dei diritti sociali e di accesso ai servizi e alle prestazioni – il concetto di best practice rischia di non rispondere alle esigenze di ripensamento del sistema delle politiche sociali e di favorire lo spostamento del focus dei ricercatori e dei policy-maker con importanti conseguenze sulle prospettive di sviluppo, come si sottolineava, ad esempio, nel rapporto finale di un progetto di ricerca comparato sui «servizi sociali di interesse generale in Europa» (Kazepov e al., 2006). Sotto il profilo del contenuto politico delle policy, l'idea delle best practice non tiene conto della natura politica delle scelte e della configurazione politica dei contesti in cui essa si manifesta, assumendo l'indifferenza dell'orientamento politico degli attori dei loro rapporti e del contenuto non meramente «tecnico» degli obiettivi e degli strumenti di politica sociale. Anche in questo caso, il trasferimento delle idee – e le *buone prassi* sono qui l'idea trasferita – si fonda su un processo di «svuotamento» del contenuto specifico dell'idea stessa. Si trascura, cioè, di definire che cosa sia migliore e funzioni *per chi e a quali condizioni*, riducendo le politiche e gli interventi sociali a meri fatti tecnici e a tasselli di un puzzle che non sono in relazione gli uni con gli altri.

## 6. Conclusioni

L'analisi mostra come, nei tre casi presentati, il trasferimento di idee si fonda su un processo che decontestualizza i processi economici e sociali, svuota e ridefinisce i concetti oggetti del trasferimento. Ciò avviene sia che le idee siano veicolate dall'esterno verso un determinato sistema sociale, sia che siano assunte da specifici attori appartenenti a quel contesto.

Nel caso delle politiche per la non autosufficienza, le idee relative alla de-istituzionalizzazione e libertà di scelta, dense di significato nei contesti di origine, sono state rese astratte e svuotate del loro senso

specifico per essere riutilizzate nella retorica sviluppatasi in un contesto radicalmente diverso. L'iniziativa privata, concetto tradizionalmente centrale nel welfare state olandese, è stata svuotata del suo significato originario per attribuirgli un nuovo senso, tipico della tradizione angloamericana. Le best practice rappresentano un meta-caso: si tratta del tentativo di istituzionalizzare il trasferimento delle politiche che si poggia, tuttavia, su un concetto di ciò che è «migliore» estraneo al contesto di origine e di destinazione.

Al tempo stesso i meccanismi ricostruiti producono conseguenze, anche implicite, per le politiche sociali. Il trasferimento delle idee sopra illustrato non è affatto neutrale rispetto agli obiettivi e ai risultati di policy. Ha avuto, infatti, conseguenze sulla legittimazione di vecchie politiche in termini nuovi (come nel caso delle politiche per gli anziani in Italia), sulla legittimazione di nuove politiche in rottura con il passato in termini tradizionali (come nel caso olandese dell'iniziativa privata) e sulle politiche stesse.

Il problema discusso merita ulteriore attenzione e apre piste di ricerca e riflessione, sia per riconnettere le modalità di trasferimento delle idee al più generale dibattito teorico sul trasferimento delle politiche, sia per approfondire l'analisi – cruciale per le politiche sociali – delle conseguenze di policy della diffusione delle idee.

### Riferimenti bibliografici

- Anttonen A. e Sipila J., 1996, *European Social Care Services. Is It Possible to Identify Models?*, «Journal of European Social Policy», n. 6, pp. 87-100.
- Balkenende J.P., 1992, *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Balkenende J.P., 1995, *Verantwoordelijkheid en recht. Een beschouwing over pluriformiteit, maatschappelijke verantwoordelijkheid en verdeling van taken en bevoegdheden*, Tjeenk Willink, Zwolle.
- Batavia A., 1997, *Ideology and Independent Living: Will Conservatism Harm People with Disabilities?*, «Annals of the American Academy of Political and Social Science», vol. 549, *The Americans with Disabilities Act: Social Contract or Special Privilege?*, gennaio, pp. 10-23.
- Béland D., 2005, *Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective*, «Social Policy & Administration», vol. 39, n. 1, pp. 1-18.
- Béland D. e Hacker J.S., 2004, *Ideas, Private Institutions and American Welfare State «Exceptionalism»: The Case of Health and Old-Age Insurance, 1915-1965*, «International Journal of Social Welfare», vol. 13, n. 1, pp. 42-54.

RPS

Barbara Da Roit, Marcel Hoogenboom

- Blom J.H.C., 2000, *Vernietigende kracht en nieuwe vergezichten. Het onderzoeksproject verzuijing op lokaal niveau geëvalueerd*, in Blom J.H.C. e Talsma J., *De verzuijing voorbij: godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw*, Het Spinhuis, Amsterdam, pp. 203-236.
- Bonarini F., 2002, *Anziani nelle case di riposo*, in «Polis» vol. 16, n. 2, pp.175-195.
- Bourdieu P. e Wacquant L., 1999, *On the Cunning of Imperialist Reason*, «Theory, Culture and Society», vol. 16, n. 1, pp. 41-58.
- Brouwer A. e Haan G., 2003, *Amitai Etzioni. Aartsvader van het communitarisme*, «De Groene Amsterdammer», 3 December.
- Bulmer S. e Padgett S., 2004, *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*, «British Journal of Political Science», vol. 35, pp. 103-126.
- Costa-Font J. e Garcia-Gonzalez A., 2007, «Long-term Care Reform in Spain», «Eurohealth», vol. 13, n. 1, pp. 20-22.
- Cox R.H., 2001, *The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands But Not in Germany*, «World Politics», vol. 53, pp. 463-98.
- Czarniawska B. e Joerges B., 1996, *Travels of Ideas*, in Czarniawska B. e Sevón G. (a cura di), *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter, Berlino.
- Da Roit B., 2005, *Convergenze e divergenze nelle politiche sociosanitarie regionali per gli anziani in Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto*, in Facchini C. (a cura di), *Anziani e sistemi di welfare*, Franco Angeli, Milano, pp. 181-230.
- Da Roit B., 2007, *Gli assegni di cura in Italia*, in Pasquinelli (a cura di), *Nuovi strumenti di sostegno alle famiglie. Assegni di cura e voucher sociali*, Carocci, Roma, pp. 37-62.
- Da Roit B., 2010, *Strategies of Care. Changing Elderly Care in Italy and the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Da Roit B., LeBihan B. e Österle A., 2007, *Long-term Care Reforms in Italy, Austria and France: New Welfare Response in Social Insurance Countries*, «Social Policy and Administration», vol. 41, n. 6, pp. 653-671.
- Daalder H., 1974, *The Consociational Democracy Theme*, «World Politics», vol. 26, pp. 604-620.
- Daalder H., 1981, *Consociationalism, Center and Periphery in The Netherlands. Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building – A Volume in Commemoration of Stein Rokkan*, P. Torsvik, Oslo/Bergen, pp. 181-240.
- Daalder H., 1989, *Ancient and Modern Pluralism in the Netherlands (The 1989 Erasmus Lectures at Harvard)*, Minda de Gunzburg Center, Harvard.
- de la Porte C., Pochet P. e Room B.G., 2001, *Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU*, «Journal of European Social Policy», vol. 11, n. 4, pp. 291-307.
- Dobbin F., Simmons B., e Garrett G., 2007, *The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, or Learning?*, «Annual Review of Sociology», vol. 33, pp. 449-472.

- Evers A., Pijl M. e Ungerson C. (a cura di), 1994, *Payments for Care. A Comparative Overview*, European Centre Vienna, Avebury, Aldershot.
- Ferlie E., Lynn L.E. Jr. e Pollitt C., 2007, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.
- Gori C. (a cura di), 2005, *Politiche Sociali di Centro-Destra. La riforma del welfare lombardo*, Carocci, Roma.
- Gori C. e Torri R., 2001, *Assegni di cura in Italia*, in Ranci C. (a cura di), *L'assistenza agli anziani in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Hoogenboom M., 1996, *Een miskende democratie. Een andere visie op verzorging en politieke samenwerking in Nederland*, Dswopress, Leiden, Netherland.
- Hoogenboom M., 2006, *Waar is het particulier initiatief? Balkenende en de rol van het maatschappelijke middenveld in de toekomstige sociale zorg*, «Socialisme & Democratie», vol. 63, n. 7/8, pp. 35-41.
- Istat, 2006, *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2005*, Roma.
- Jacobzone S., Cambois E., Chaplain E. e Robine J.M., 1999, *The Health of Older Persons in Oecd Countries: Is It Improving Fast Enough to Compensate for Population Ageing?*, Labour market and social policy occasional papers n. 37, Oecd, Parigi.
- Kazepov Y., Arlotti M., Barberis E., Da Roit B. e Sabatinelli S., 2006, *Study on Social and Health Services of General Interest in the European Union. Italy Country Report*, Rapporto preparato per lo Shsgi Study, Dg Employment, Bruxelles.
- Knijff T. e Smit A., 2009, *Investing, Facilitating or Individualizing the Reconciliation of Work and Family Life: Three Paradigms and Ambivalent Policies. Social Politics*, «International Studies in Gender, State and Society», vol. 16, n. 4, pp. 484-518.
- Kremer M., 2006, *Consumers in Charge of Care: The Dutch Personal Budget and Its Impact on the Market, Professionals and the Family*, «European Societies», vol. 8, n. 3, pp. 385-401.
- Leitner A. e Wroblewski A., 2006, *Welfare States and Work-life Balance*, «European Societies», vol. 8, n. 2, pp. 295-317.
- Lewis J., 2002, *Le «community care» au Royaume Uni: le tournant des années 1990*, in Martin C. (a cura di), *La dépendance des personnes âgées. Quelles politiques en Europe?*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Lijphart A., 1968, *The Politics of Accommodation*, University of California Press, Berkeley.
- Lijphart A., 1977, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven.
- Lundvall B.-A. e Tomlinson M., 2002, *International Benchmarking as a Policy Learning Tool*, in Rodrigues M.J., *The New Knowledge Economy in Europe, A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 203-231.
- Morris J., 1997, *Care or Empowerment? A Disability Rights Perspective*, «Social Policy and Administration», vol. 31, n. 1, pp. 54-60.

- Naldini M. e Saraceno C., 2008, *Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen but Far from Structural Reforms*, «Social Policy and Administration», vol. 42, n. 7, pp. 733-748.
- Oecd, 2008, *Oecd Health Data 2008. Statistics and Indicators for 30 Countries*, Oecd Publishing, Parigi.
- Pedersen L.H., 2007, *Ideas Are Transformed as They Transfer: A Comparative Study of Ecotaxation in Scandinavia*, «Journal of European Public Policy», vol. 14, n. 1, pp. 59-77.
- Salamon L., Sokolowski S. e al., 2000, *Social Origins of Civil Society: An Overview*, Working Papers of the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, The Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies, Baltimore.
- Timmermans S. e Kolker E.S., 2004, *Evidence-Based Medicine and the Reconfiguration of Medical Knowledge*, «Journal of Health and Social Behavior», vol. 45, numero speciale *Health and Health Care in the United States: Origins and Dynamics*, pp. 177-193.
- Ungerson C. e Yeandle S. (a cura di), 2007, *Cash-for-Care in Developed Welfare States*, Palgrave Macmillan, Cambridge.

## Frammentazione istituzionale e iniziative di coordinamento nei sistemi di welfare dell'Europa occidentale\*

**Cyrielle Champion, Giuliano Bonoli**

RPS

*In seguito alle recenti trasformazioni del welfare state, e in particolare alla ridefinizione dei sistemi di welfare in direzione dell'attivazione, la frammentazione interna dei sistemi di sicurezza sociale è emersa come problema centrale delle politiche di riforma avviate da molti paesi dell'Europa occidentale. Il tipo di risposte che sono state adottate, tuttavia, varia sostanzialmente tra i diversi paesi, spaziando dall'incoraggiamento alla collaborazione tra agenzie fino alla loro completa fusione. L'intento*

*di questo articolo esplorativo è duplice. In primo luogo, proponendo il concetto di iniziative di coordinamento, cerca di sviluppare una migliore concettualizzazione della varietà cross-national nelle risposte al problema della frammentazione. In secondo luogo, a partire dalle teorie esistenti sullo sviluppo del welfare state e sul cambiamento delle policy su questa materia, presenta alcune prime ipotesi che tengono conto della diversificazione che si è potuta osservare nelle iniziative di coordinamento.*

### 1. Introduzione

A partire dalla fine degli anni '90 la frammentazione istituzionale dei sistemi di sicurezza sociale rivolti alla popolazione in età lavorativa è stata percepita sempre più come un aspetto problematico. Una delle ragioni risiede nella crescente diffusione delle politiche attive del mercato del lavoro. Sin dagli anni '90 molti sistemi di welfare dell'Europa occidentale sono stati ridisegnati in una prospettiva di attivazione. Questa ondata di riforme, che produce un «cambiamento di paradig-

\* Questo articolo si basa sul progetto di ricerca *The Redesigning of the Internal Boundaries of the Western European Welfare States* (La ridefinizione dei confini interni dei sistemi di welfare nei paesi dell'Europa occidentale, *n.d.t.*) (progetto n. 100012\_126528/1), sostenuto dalla Swiss National Science Foundation. Una precedente versione è stata presentata alla VII Conferenza annuale Espanet 2009 «The Future of the Welfare State», 17-19 settembre 2009, Università di Urbino «Carlo Bo», Urbino, Italia. Gli autori ringraziano i partecipanti per i loro preziosi commenti.

ma negli obiettivi del welfare state dalla protezione del reddito all'integrazione nel mercato del lavoro» (Van Berkel e Borghi, 2008, p. 333), ha messo in questione anche la divisione interna dei sistemi di sicurezza sociale. L'estensione delle politiche di attivazione alle persone prive di impiego, tradizionalmente considerate inattive, ha costretto molte agenzie di welfare a ridefinire le loro attività principali e a impostare il lavoro con nuovi attori. In questo modo le divisioni interne dei sistemi di sicurezza sociale, fino allora organizzati sul versante di rischi sociali come la disoccupazione, l'invalidità e la malattia, si sono trasformate in un importante ostacolo al successo delle politiche di attivazione. In questo contesto molti paesi Ocse hanno avviato riforme mirate alla riorganizzazione e a un migliore coordinamento dei rispettivi sistemi di sicurezza sociale rivolti alla popolazione in età lavorativa. Emergono tuttavia significative differenze nei modi in cui tali riforme hanno affrontato il problema della frammentazione. Le risposte, che noi definiamo «iniziative di coordinamento», spaziano da misure minimaliste, come l'adozione di procedure di collaborazione che coinvolgono le agenzie interessate (Svizzera), a iniziative di portata più ampia, come la fusione di agenzie dell'impiego e della sicurezza sociale (Regno Unito, Francia) e la creazione di agenzie *one-stop-shop* che offrono un unico punto di accesso per chi richiede benefici sociali (Germania, Paesi Bassi). Inoltre, in alcuni paesi come l'Italia, la frammentazione non è ancora emersa come problema di pertinenza pubblica e le iniziative di coordinamento restano affidate essenzialmente al livello locale o regionale (Genova, 2008).

Considerate queste premesse l'obiettivo del nostro articolo è duplice. In primo luogo intendiamo definire la nozione di iniziativa di coordinamento in modo sufficientemente preciso, così che possa essere utilizzata come variabile dipendente nella ricerca sulle politiche pubbliche. In secondo luogo svilupperemo ipotesi che diano conto della diversità di risposte adottate dai paesi dell'Europa occidentale. Tali ipotesi si basano sulla letteratura politologica e sono illustrate da esempi concreti, relativi soprattutto al Regno Unito, alla Germania, alla Francia e alla Svizzera.

## 2. Definizione della variabile dipendente «iniziative di coordinamento»

Se vogliamo analizzare le ragioni della varietà *cross-national* osservata riguardo al modo in cui i paesi europei reagiscono al problema della frammentazione sembra importante in primo luogo definire con mag-

giore precisione ciò che etichettiamo come «iniziative di coordinamento». In linea generale consideriamo «iniziativa di coordinamento» qualsiasi riforma delle modalità di amministrazione e di erogazione di benefici e servizi che miri esplicitamente a superare la frammentazione dei sistemi di sicurezza sociale rivolti alla popolazione in età lavorativa. Data la complessità degli assetti organizzativi prevalenti nei paesi europei il potenziale delle iniziative di coordinamento è ampio. Ai nostri fini, tuttavia, restringeremo l'analisi alle iniziative di coordinamento tra agenzie pubbliche coinvolte nell'erogazione di benefici per la disoccupazione, di servizi all'impiego, di assistenza sociale e, se significativi, di benefici di invalidità.

Come suggeriscono molti esempi concreti, le iniziative di coordinamento possono essere di portata più o meno ampia. Al livello più basilico tali iniziative di coordinamento assumono la forma di linee-guida di collaborazione formale o di lavoro in partnership senza richiedere una riorganizzazione importante del sistema (Overbye e al., 2008). All'altro estremo le iniziative di coordinamento possono consistere in una completa fusione tra due o più agenzie. Esempi di fusione nei sistemi di sicurezza sociale europei sono piuttosto rari. Laddove vi sono stati, ad esempio nel Regno Unito e in Francia, hanno mirato soprattutto a unificare in una sola agenzia l'erogazione di benefit e di servizi all'impiego.

Le agenzie *one-stop-shop*, che rappresentano una forma intermedia tra i diversi modelli di iniziative di coordinamento, sono state introdotte in molti paesi europei. Al di là delle notevoli differenze tra i paesi, hanno tutte in comune il fatto di riunire nella stessa sede diversi fornitori di servizi, senza che ciò tuttavia comporti una fusione tra i fornitori interessati (Clasen e al., 2001; van Berkel e Borghi, 2008). Il modello tedesco (il cosiddetto *Arbeitsgemeinschaften*, ArGe) è un esempio di agenzia *one-stop-shop* nella quale gli uffici di assistenza sociale e i servizi pubblici all'impiego (Pes nell'acronimo inglese, *n.d.t.*) operano insieme allo scopo di fornire servizi integrati ai disoccupati di lungo periodo.

Questi esempi mettono bene in luce come le iniziative di coordinamento riguardino in generale le «riforme di tipo gestionale» (*operational policy reforms*, *n.d.t.*), cioè riferite ai modi in cui le politiche e i servizi sono amministrati ed erogati (van Berkel e Borghi, 2007). Può anche accadere, tuttavia, che alcune riforme sostanziali, e più in particolare l'integrazione tra diversi tipi di benefit, siano intraprese con l'obiettivo esplicito di superare il problema della frammentazione. È questo il caso della Riforma Hartz IV in Germania, mirata a risolvere la proble-

RPS

Cyrille Champion, Giuliano Bonoli

matica separazione tra assistenza ai disoccupati e assistenza sociale sia attraverso la loro unificazione in una indennità unica per i disoccupati di lungo periodo (Alg II) sia attraverso la creazione di un'agenzia *one-stop-shop* per questo nuovo benefit. Nel caso tedesco è chiaro che non possiamo escludere dall'analisi entrambi gli aspetti della riforma, anche se il nostro interesse primario risiede nell'aspetto gestionale della riforma stessa.

Ciò detto, restano ora da definire con maggior precisione le dimensioni della diversità tra le iniziative di coordinamento. Come già accennato, una dimensione si riferisce all'intensità delle iniziative di coordinamento. A questo riguardo le iniziative di coordinamento sono classificate in un continuum tra iniziative «soft» e «hard» (Overbye e al., 2008).

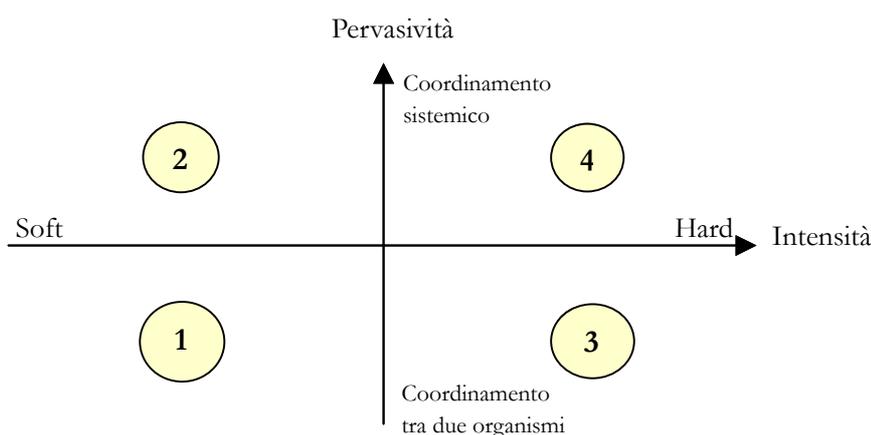
Le prime corrispondono alle riforme che lasciano intatta la struttura di governance esistente (ad esempio le linee-guida di collaborazione). Le seconde comportano una revisione sostanziale della struttura di governance, ad esempio attraverso processi di fusione. La creazione di agenzie *one-stop-shop* si collocherebbe così in una posizione più o meno intermedia.

Tuttavia siamo convinti che considerare questa sola dimensione non sia sufficiente a cogliere tutte le possibili variazioni tra le iniziative di coordinamento. Sarebbe ad esempio fuorviante classificare la fusione, avvenuta di recente in Francia, tra l'agenzia incaricata di erogare l'indennità di disoccupazione (Assédic) e i Servizi pubblici all'impiego (Anpe) nella stessa categoria in cui va collocata la fusione tra *Benefit agency* (Ba) e *Employment services* (Es) nel Regno Unito. Mentre la prima riguarda solo i beneficiari dell'indennità di disoccupazione, la seconda ha comportato la creazione di un'agenzia unica incaricata di erogare tutti i benefit e i servizi rivolti alla popolazione in età lavorativa, il cosiddetto *Jobcentre plus*.

A nostro avviso, dunque, una più attenta concettualizzazione delle iniziative di coordinamento deve essere integrata con il grado di pervasività della riforma.

In questa prospettiva un'iniziativa di coordinamento di vasta portata coinvolgerà tutte le più importanti agenzie che si occupano di erogazione di benefici sostitutivi del reddito e di servizi all'impiego (come nel Regno Unito e in Svizzera), mentre le iniziative di coordinamento di portata più modesta coinvolgeranno solo due organismi (come in Germania e in Francia).

Figura 1 - Rappresentazione bi-dimensionale delle iniziative di coordinamento



RPS

Cyrille Champion, Giuliano Bonoli

La maggior parte delle iniziative di coordinamento può essere raffigurata nel diagramma a doppio asse riportato in figura 1. Nel quadrante in basso a sinistra (n. 1) sono collocabili le iniziative meno ambiziose, ad esempio una procedura di collaborazione tra assistenza sociale e servizi all'impiego. Nel quadrante 2 sono collocabili le iniziative che non sono rigidamente vincolanti ma che coinvolgono diversi attori. Può essere il caso degli *one-stop-shop* che mettono a disposizione un unico punto di contatto per molteplici servizi senza che ciò comporti una fusione delle agenzie incaricate di tali servizi (ad esempio i *Centres for work and income*, Centri per l'impiego e il reddito, dei Paesi Bassi; l'ArGe in Germania). Sempre nel quadrante 2 si possono collocare i progetti di collaborazione che concernono agenzie incaricate di servizi tra loro integrabili (ad esempio CII-Mamac in Svizzera).

Il quadrante 3 include invece le forme più forti di coordinamento, come il trasferimento di responsabilità (e di bilanci) da un'agenzia all'altra o la fusione completa tra due agenzie (ad esempio la creazione del *Pôle emploi* in Francia). Il quadrante 4, infine, comprende le iniziative più ambiziose di coordinamento, cioè le riforme mirate alla creazione di un'agenzia unica incaricata di erogare tutti i benefici per la popolazione in età lavorativa e tutti i servizi all'impiego (ad esempio il *Jobcentre plus* nel Regno Unito).

### 3. Prospettive e ipotesi teoriche

La cornice teorica che fornisce le basi per la nostra ipotesi trova alimento nella letteratura politologica. Qui sono illustrati ed esaminati quattro filoni di studio, alla luce della loro capacità di cogliere la continuità/stabilità e il cambiamento delle politiche. Le teorie sulle capacità istituzionali e sulla *path dependence* rappresentano il cuore della nostra cornice teorica, e sono integrate dalle teorie sulla pressione esercitata dal problema e sull'apprendimento delle politiche che, a loro volta, mettono in luce i fattori in grado di facilitare il cambiamento delle policy. Tutte queste teorie sono state discusse negli studi comparativi sulle riforme dei sistemi di welfare.

#### 3.1 Pressione del problema e iniziative di coordinamento

I primi studi sullo sviluppo dei sistemi di welfare hanno messo in luce l'esistenza di una relazione basilare tra la dimensione dei problemi sociali e lo sviluppo delle politiche più idonee. Tale relazione è stata evidenziata soprattutto da Harold Wilensky, secondo il quale una delle determinanti principali della variazione della spesa sociale tra i paesi è la proporzione della popolazione anziana. Nell'ambito di un'interpretazione funzionalista del processo decisionale, Wilensky considera la politica sociale, in particolare la politica pensionistica, come risposta a un bisogno emergente (Wilensky, 1975).

L'approccio funzionalista alle politiche sociali è stato in seguito criticato da varie scuole di analisi delle politiche pubbliche, secondo le quali tale approccio non tiene conto dei meccanismi che traducono l'emergere di un nuovo problema sociale in un nuovo tipo di intervento, sia a livello politico sia a livello istituzionale (Immergut, 1992b). Inoltre l'approccio funzionalista di Wilensky si è rivelato incapace di spiegare le forti differenze tra paesi che presentano analogie nel livello di sviluppo economico e nelle strutture d'età della popolazione (ad esempio Svezia e Stati Uniti).

Più di recente alcuni studiosi hanno affermato che la pressione esercitata dal problema, e più specificamente la dimensione di problemi sociali come la disoccupazione e l'esclusione, dovrebbe essere incorporata nei modelli di policy-making. Scarbrough, ad esempio, sostiene che la persistenza dei problemi sociali contribuisce a spiegare la capacità dei sistemi di welfare di resistere agli attacchi neo-liberisti (Scarbrough, 2000). Nello stesso solco Siegel sostiene che problemi come

la disoccupazione e l'invecchiamento della popolazione sono determinanti fondamentali della spesa sociale (Siegel, 2000) per l'erogazione di benefit e per l'occupazione.

La prospettiva della pressione esercitata dal problema può essere d'aiuto nel produrre ipotesi sul tipo di risposte che i paesi svilupperanno per superare la frammentazione dei propri sistemi di welfare. Un'importante differenza riguardante gli studi sullo sviluppo del welfare in generale si riferisce al fatto che la pressione del problema indotto dalla frammentazione è considerevolmente più difficile da misurare. In generale la dimensione dei problemi sociali può essere valutata in base a certi indicatori (povertà, disoccupazione, struttura dell'età). Più difficile è quantificare fino a che punto la frammentazione produce inefficienza. La prospettiva della pressione esercitata dal problema in relazione alla frammentazione interna del sistema di welfare si riferirà alla percezione di tale pressione piuttosto che a una sua misurazione obiettiva.

Si può presumere che la percezione della pressione esercitata dal problema indotto dalla frammentazione sia più forte in presenza di tre condizioni: dove il tasso di disoccupazione o di non-occupazione è alto, in paesi che hanno orientato i loro sistemi di welfare in direzione dell'attivazione e in paesi che hanno costruito un sistema di sicurezza sociale altamente frammentato.

In primo luogo, è probabile che la frammentazione interna sia vista come un problema nei paesi dove la disoccupazione o la non-occupazione sono considerate problematiche. In una situazione di piena occupazione le inefficienze legate alla frammentazione interna del sistema di sicurezza sociale possono passare inosservate.

In secondo luogo, è probabile che la disoccupazione sia considerata un problema solo se vengono fatti sforzi attivi per riportare nel mercato del lavoro le persone prive di impiego. I paesi in cui la non-occupazione è trattata prevalentemente in modo passivo, difficilmente saranno orientati a considerare la frammentazione come un problema. La frammentazione, di fatto, crea problemi soprattutto quando gli sforzi per attivare i beneficiari di uno schema comportano il loro trasferimento a un altro schema piuttosto che il loro rientro nel mercato del lavoro in virtù di maggiori opportunità di impiego.

In terzo luogo, mentre la maggior parte dei paesi ha sviluppato sistemi di sicurezza sociale basati sul rischio, differenziando i diversi gruppi di beneficiari in base alla causa della non-occupazione, alcuni sistemi possono essere caratterizzati dalla loro maggiore frammentazione ri-

RPS

Cyrille Champion, Giuliano Bonoli

spetto ad altri. Nel Regno Unito, a un estremo, tutti i benefit sociali rientrano tradizionalmente sotto la responsabilità di un unico dipartimento del governo centrale (il Ministero della Sicurezza sociale, oggi Ministero del Lavoro e delle pensioni). All'opposto estremo, in Svizzera, gli schemi sono gestiti da una varietà di attori, inclusi i governi federale, cantonale e municipale e le istituzioni della partnership sociale. Nel mezzo si trovano paesi come la Francia, dove lo Stato centrale condivide la responsabilità soprattutto con le parti sociali, o i paesi nordici, dove un sistema di sicurezza sociale gestito dallo Stato e fortemente centralizzato coesiste con uno schema di assicurazione contro la disoccupazione gestito dai sindacati. Possiamo ipotizzare che la dimensione della frammentazione sia correlata positivamente alla forza delle iniziative di coordinamento.

La pressione esercitata dal problema può essere utile a dare significato ad alcune differenze osservate tra i diversi sistemi di welfare europei. Ad esempio l'assenza di importanti iniziative di coordinamento nel caso dell'Italia può essere spiegata con riferimento al fatto che questo paese non ha adottato il paradigma dell'attivazione nella stessa misura di altri paesi europei (Samek Lodovici e Semenza, 2008).

D'altro canto il grado di frammentazione del sistema di sicurezza sociale sviluppato negli anni del dopoguerra sembra avere minore rilievo come indicatore dell'importanza delle iniziative di coordinamento. Tali iniziative, a partire da metà degli anni '90, hanno giocato un ruolo di primo piano nel Regno Unito, dove il sistema di sicurezza sociale era fortemente centralizzato sin dai primi giorni del welfare state. In paesi con un sistema più frammentato, come la Germania e la Svizzera, iniziative di coordinamento sono state adottate molto più tardi. Questo induce a pensare che, con tutta probabilità, altri fattori possono giocare un ruolo più rilevante.

### 3.2 *Capacità istituzionali e veto points*

Sin dall'inizio degli anni '90 un filone sempre più corposo di studi neo-istituzionalisti ha enfatizzato l'importanza delle istituzioni politiche formali per spiegare perché alcuni paesi sono capaci di adottare riforme politiche innovative e altri no quando si trovano di fronte a problemi analoghi. Generalmente i fautori di questo tipo di argomentazioni sostengono che i differenti assetti delle istituzioni politiche influenzano il grado in cui i governi possono imporre le loro riforme o adattare con successo gli interventi a un ambiente in via di trasfor-

mazione, esercitando quelle che Weaver e Rockman (1993) definiscono «capacità di governo». Un elemento fondamentale in questo processo è la presenza di *veto points*, luoghi lungo la catena del processo decisionale nei quali una riforma può essere bloccata da un'ideale coalizione di attori (Immergut, 1992a). Le istituzioni del federalismo, il bicameralismo, il grado di controllo del Governo sul Parlamento, i referendum sono tutti esempi di poteri di veto. Il risultato è che la capacità del governo di determinare il cambiamento delle politiche risulta limitata nei sistemi politici a forte densità di *veto points*, come la Germania e la Svizzera, mentre i sistemi politici che concentrano il potere decisionale nelle mani dell'esecutivo, come quelli che si ispirano allo stile Westminster, lasciano ai governi uno spazio di manovra più ampio.

Nella letteratura sullo sviluppo dei sistemi di welfare, molti studi confermano che le istituzioni politiche sono un fattore importante per spiegare la divergente capacità dei governi di adattare con successo le politiche sociali al cambiamento dei contesti economici e demografici. In particolare, l'approccio delle capacità istituzionali si è dimostrato un elemento chiave per spiegare perché il Regno Unito ha adottato più rapidamente la via dei tagli alle spese, mentre in altri paesi i tagli ai programmi di welfare sono caratterizzati da una situazione di stallo a livello politico (Bonoli, 2000; Huber e Stephens, 2001; Obinger e al., 2005; Starke, 2008).

Si può quindi presumere che il modo in cui i paesi affrontano il problema della frammentazione sia influenzato in modo sostanziale dalle istituzioni politiche formali. Più specificamente i paesi con sistemi politici che hanno a che fare con deboli poteri di veto e dove il potere è concentrato nell'esecutivo saranno più capaci di adottare iniziative di coordinamento «forti» e di ampio respiro, quando vengono riconosciute importanti inefficienze associate alla frammentazione. Al contrario i sistemi con forte densità di *veto points* incontreranno maggiori difficoltà nell'affrontare il problema della frammentazione.

Nei paesi federali, inoltre, le difficoltà possono essere accentuate dal fatto che le responsabilità per alcuni benefit o servizi sono ripartite tra differenti comparti dell'amministrazione. Si può pertanto presumere che le iniziative di coordinamento che richiedono un cambiamento nella distribuzione delle responsabilità andranno incontro a forti resistenze in sede di processo decisionale.

Questa ipotesi può essere particolarmente idonea a spiegare il carattere più o meno ampio delle iniziative di coordinamento nel Regno

RPS

Cyrille Champion, Giuliano Bonoli

Unito da una parte, e in Germania e in Svizzera dall'altra. Nel Regno Unito l'alto grado di controllo del governo sulle riforme è un fattore importante per capire perché il progetto di riforma del New Labour, mirato a creare un'unica agenzia responsabile dei servizi all'impiego e dell'erogazione di tutti i benefici a favore della popolazione in età lavorativa, sia stato alla fine realizzato senza che ciò abbia comportato alcun cambiamento di rilievo. In Germania, al contrario, una proposta analoga avanzata dal Governo Schröder, mirata a creare un'unica agenzia per tutti i beneficiari dell'indennità di disoccupazione, ha incontrato una dura opposizione nella Camera alta del Parlamento (*Bundesrat*). I conflitti centrati sul cambiamento nella distribuzione delle responsabilità fra l'Agenzia federale per l'impiego (*Bundesagentur für Arbeit*) e gli uffici municipali dell'assistenza sociale hanno comportato alla fine la creazione di Centri per l'impiego distinti per disoccupati di lungo periodo, gestiti congiuntamente da entrambi gli organismi (Kemmerling e Bruttel, 2006; Knuth, 2008). In Svizzera, infine, i molteplici poteri di veto – che una proposta di riforma intende superare – sono comunemente percepiti come la principale ragione per cui fino a oggi la Svizzera ha cercato solo di mettere in opera progetti di collaborazione, malgrado i responsabili politici siano sempre più consapevoli della necessità di coordinare meglio il sistema di sicurezza sociale rivolto alla popolazione in età lavorativa.

In definitiva, questi tre casi dimostrano che le istituzioni politiche possono avere influenza sulla portata delle riforme adottate in tutti e tre i paesi. Mentre il progetto britannico è stato realizzato senza forti opposizioni, i casi della Germania e della Svizzera tendono a confermare il fatto che le istituzioni politiche formali possono avere un effetto vincolante sui tentativi politici di superare il problema della frammentazione.

Un'interpretazione delle iniziative di coordinamento che si concentri esclusivamente sulle istituzioni politiche non appare tuttavia in grado di illustrare il contenuto esatto delle riforme. Il fatto che sia riconosciuto il potere affidato al governo nel Regno Unito fornisce ben poche informazioni sull'essenza delle riforme da esso avviate. Inoltre questo approccio non spiega perché in alcuni paesi caratterizzati da una forte concentrazione del potere (come la Francia) non siano comparse iniziative di coordinamento in forma palese fino ai tempi recenti.

### 3.3 Path dependence e confronto tra sistemi con attore unico e sistemi con molteplicità di attori

Agli studi centrati sul ruolo delle istituzioni politiche formali si affianca un secondo filone di ricerca, che punta sugli effetti di strutturazione dei precedenti assetti istituzionali per spiegare il persistere di traiettorie distinte dei sistemi nazionali di welfare. A questo proposito il concetto di *path dependence* è diventato sempre più popolare nella letteratura sul welfare state (Ebbinghaus, 2005; Pierson, 2000; Torfing, 2001). L'idea centrale è che le decisioni prese nel primo stadio di una policy sono destinate a condizionare le decisioni successive, limitando il ventaglio di opzioni politiche a disposizione dei responsabili politici. Il processo è caratterizzato da una sequenza di eventi che si auto-rafforza (quello che gli economisti hanno definito processo delle economie di scala). A ogni stadio la probabilità di un'inversione diminuisce, perché «in confronto ad altre opzioni possibili i benefici relativi dell'attività corrente aumentano nel tempo» (Pierson, 2000, p. 252). Il risultato è che, una volta intrapreso un cammino, per un paese diventa sempre più difficile e costoso discostarsene totalmente.

In contrasto con la teoria delle capacità istituzionali l'approccio della *path dependence* getta luce sull'effetto condizionante degli assetti istituzionali precedenti sul ventaglio delle possibili opzioni di riforma. Nel nostro caso ciò significa che, per comprendere meglio il tipo di iniziativa di coordinamento adottato in un paese, bisogna tenere conto non solo delle istituzioni politiche formali ma anche del grado iniziale di frammentazione dei sistemi di sicurezza sociale.

Per essere più precisi, due dimensioni della frammentazione tra loro interconnesse possono produrre effetti di *path dependence*, a partire dal numero totale di agenzie interessate all'erogazione di servizi all'impiego e di benefici per la popolazione in età lavorativa. Generalmente i paesi dell'Europa continentale, riflettendo in parte la forte segmentazione occupazionale dei benefici, contano su un numero di agenzie più alto rispetto ai paesi nordici, e questo riduce la probabilità che siano avviate iniziative di coordinamento di ampio respiro. In secondo luogo effetti di *path dependence* possono essere prodotti anche dal modo in cui le responsabilità per l'erogazione di benefici e di servizi all'impiego sono condivise fra Stato e altri attori. Qui l'attenzione si concentra sulle responsabilità amministrative nell'erogazione di benefici e di servizi all'impiego affidate alle parti sociali e alle amministrazioni di livello inferiore, come le municipalità e le unità territoriali nei paesi federali.

RPS

Cyrille Champion, Giuliano Bonoli

Recentemente il concetto di *path dependence* è stato fortemente criticato, perché enfatizzerebbe troppo la stabilità delle politiche e non terrebbe conto dei cambiamenti fondamentali che hanno interessato i sistemi di welfare dagli anni '90 in poi. Di conseguenza l'attenzione si è spostata sul modo in cui cambiano i sistemi di welfare e sulla possibilità di conciliare il cambiamento con la continuità (Bonoli e Palier, 2007; van Kersbergen, 2000; Wood, 2001). Nel loro qualificato volume *Beyond Continuity*, Streeck e Thelen (2005) individuano una serie di distinti meccanismi di cambiamento graduale in senso trasformativo (stratificazione, conversione, impulso alle politiche, ecc.). Questi meccanismi tendono a condividere lo stesso principio fondamentale: sulla base di istituzioni preesistenti, producono nel lungo periodo trasformazioni fondamentali attraverso un processo di accumulazione di cambiamenti graduali e incrementali.

Questi sviluppi più recenti della teoria istituzionale ci informano sul modo in cui il cambiamento può avere luogo nel contesto delle iniziative di coordinamento, considerato che spesso il cambiamento radicale è il risultato di un «processo incrementale passo dopo passo» (Clegg, 2007, p. 611). Tutto ciò induce a concepire le iniziative di coordinamento come una successione di stadi, il primo dei quali è caratterizzato da una struttura di governance fortemente frammentata, mentre gli stadi successivi si muovono in direzione di iniziative di coordinamento di respiro più ampio.

È difficile, dunque, immaginare che si possano realizzare iniziative di coordinamento di particolare incisività quando l'erogazione di benefici e di servizi all'impiego, nel primo stadio, è fortemente frammentata e quando responsabilità importanti sono affidate ad attori diversi dallo Stato. Ad esempio una fusione completa di due agenzie la cui responsabilità è affidata a due diversi attori può risultare abbastanza complicata, dal momento che entrambi gli attori, con tutta probabilità, lotteranno per conservare il loro ruolo di governance. In un caso del genere è probabile che la fusione si traduca in un semplice accordo di cooperazione o in un *one-stop-shop* in cui entrambi gli attori conservano una parte di responsabilità. Se al contrario l'erogazione di benefici e di servizi all'impiego presenta nel primo stadio una struttura già unificata, e se lo Stato è il principale fornitore di servizi, possiamo immaginare che i responsabili politici siano in grado di avviare con maggiore facilità riforme di carattere forte e pervasivo.

In qualche misura questa ipotesi coincide con quella che concerne le istituzioni politiche formali. Se consideriamo l'approccio della *path de-*

*pendence* attraverso le lenti del potere affidato alle parti sociali e ai *Länder* (o ai Cantoni) è ovvio che entrambi gli attori svolgono un ruolo cruciale anche nei dibattiti politici sulle riforme del welfare state. Di fatto il canale di influenza delle parti sociali e dei governi locali nelle iniziative di coordinamento è duplice: in primo luogo, le istituzioni politiche assegnano loro un'influenza politica quando si tratta di riforma delle politiche sociali; in secondo luogo, esercitano influenza attraverso la loro partecipazione nella struttura di governance (Mosley e al., 1998).

In questa sede, tuttavia, sosteniamo che l'approccio della *path dependence*, concentrandosi sul ruolo che le parti sociali e i *Länder* svolgono nella struttura di governance dei sistemi di sicurezza sociale, aiuta a comprendere meglio quali siano i tipi di iniziative di coordinamento che «esercitano maggiore attrazione sugli attori sociali, operando all'interno dei vincoli della traiettoria di sviluppo» (Hacker, 2002, p. 54). Tale approccio, inoltre, ci consente di capire meglio le ragioni per cui, nei paesi con istituzioni politiche simili, sono state realizzate iniziative di coordinamento sostanzialmente differenti.

È il caso ad esempio della Francia e del Regno Unito. Entrambi i paesi sono ben conosciuti per i loro sistemi politici che tendono a concentrare il potere. Malgrado la recente fusione tra i servizi pubblici all'impiego e l'agenzia responsabile per l'erogazione delle indennità di disoccupazione, le iniziative di coordinamento in Francia non hanno però prodotto fino a questo momento lo stesso grado di pervasività del Regno Unito. La differenza può essere spiegata alla luce delle contrastanti strutture di governance sviluppate dai due paesi. La struttura di governance molto più frammentata del sistema di sicurezza sociale francese e l'importante ruolo assunto dalle parti sociali nella regolazione delle indennità di disoccupazione contribuiscono senza dubbio a spiegare perché in Francia le iniziative di coordinamento sono rimaste finora piuttosto circoscritte (Clegg, 2007).

### 3.4 *Apprendimento sociale, diffusione e cambiamento delle policy*

A partire dagli anni '90 gli studiosi istituzionalisti hanno prestato crescente attenzione al modo in cui le idee possono facilitare il cambiamento delle politiche e sono utilizzate dai responsabili politici come base per creare nuovi strumenti di policy e nuovi organismi governativi. Da questo punto di vista si possono distinguere due differenti filoni di studio, e cioè la diffusione delle politiche e l'approccio dell'apprendimento sociale.

RPS

Cyrille Champion, Giuliano Bonoli

### 3.4.1 La diffusione delle idee

Molti studiosi enfatizzano i meccanismi con i quali le idee sviluppate in un paese su una determinata politica sono successivamente adottate da altri paesi, attraverso un meccanismo conosciuto come «diffusione delle policy» (Braun e Gilardi, 2006).

I paesi che devono risolvere un nuovo problema cercheranno probabilmente ispirazione nelle soluzioni adottate da altri paesi che hanno già affrontato problemi analoghi. Di conseguenza le idee che si fanno strada in un sistema possono essere successivamente adottate da altri sistemi.

Meccanismi di diffusione sono stati documentati in molte aree di politica sociale, come le pensioni (Orenstein, 2003) e le politiche attive del mercato del lavoro (Armingeon, 2007).

In quest'ultimo settore molti studi di tipo qualitativo confermano l'ipotesi della diffusione delle policy, dimostrando che i governi in cerca di nuove soluzioni al problema della disoccupazione hanno studiato le esperienze sviluppate altrove e ne hanno tratto motivo di apprendimento. In Germania la ridefinizione delle politiche contro la disoccupazione decisa nel 2002 è stata avviata dopo avere commissionato studi e organizzato missioni per indagare la realtà di paesi come la Danimarca, i Paesi Bassi e il Regno Unito.

Vari elementi che contraddistinguono i nuovi assetti riecheggiano chiaramente l'approccio all'attivazione del Regno Unito (Seeleib-Kaiser e Fleckenstein, 2007). A sua volta il Regno Unito, secondo l'opinione comune, ha trovato ispirazione nelle riforme avviate da Clinton negli Stati Uniti all'inizio degli anni '90. Altri studi enfatizzano il ruolo giocato da organismi internazionali come l'Ocse e l'Ue che, a partire da metà degli anni '90, hanno promosso una chiara ridefinizione delle politiche contro la disoccupazione in direzione dell'attivazione (Armingeon, 2007; Armingeon e Beyeler, 2004).

In relazione alle iniziative di coordinamento, Clasen e al. (2001) mettono in evidenza il fatto che strumenti come gli *one-stop-shop* si sono sviluppati rapidamente nei paesi di lingua inglese (Stati Uniti, Regno Unito, Australia), mentre hanno impiegato molto più tempo per entrare nel dibattito interno dei paesi dell'Europa continentale. Più di recente è stato dimostrato che gli *one-stop-shop* introdotti in Germania e in Danimarca si sono ispirati al modello del *Jobcentre plus* britannico (Carstensen e Pedersen, 2008; Seeleib-Kaiser e Fleckenstein, 2007). Questa osservazione conferma l'ipotesi della diffusione delle politiche

in materia di iniziative di coordinamento. Su un altro versante, la frammentazione è riconosciuta come problema sin dai primi anni 2000 in Svizzera, paese che non è membro dell'Ue, il cui processo decisionale in materia di politica sociale è piuttosto immune dall'influenza straniera e dove le iniziative di coordinamento sono adottate a prescindere dalla conoscenza approfondita delle esperienze sviluppate altrove.

#### 3.4.2 L'approccio dell'apprendimento sociale

Anche l'approccio dell'apprendimento sociale affida alle idee un ruolo centrale nel processo decisionale. Tuttavia, mentre l'approccio del trasferimento delle politiche tende ad associare i cambiamenti con l'adozione di soluzioni tratte dall'esperienza di altri paesi, l'approccio dell'apprendimento sociale assume in via generale che «gli Stati possano imparare dalle loro esperienze e modificare le loro azioni correnti in base all'interpretazione dell'esito [positivo] che le azioni precedenti hanno avuto in passato» (Bennett e Howlett, 1992, p. 276). Attraverso il processo di apprendimento sociale le politiche esistenti alterano la percezione dei responsabili politici in modo da renderli più aperti all'adozione di nuove politiche.

L'approccio dell'apprendimento sociale è messo efficacemente a fuoco da Hall (1993), in particolare dal suo studio sul passaggio dell'economia britannica dal Keynesismo al monetarismo.

Secondo Hall i principali cambiamenti delle politiche sono il risultato dei processi di apprendimento sociale, nei quali giocano un ruolo importante le sperimentazioni e i fallimenti. Si tratta di un processo empirico. Quando una determinata politica inizia a dare prova di debolezza, con riferimento alla sua capacità di adattarsi al contesto ambientale in via di trasformazione, i responsabili politici si orienteranno verso ciò che già conoscono, cercando soluzioni nel paradigma delle politiche correnti.

Con tutta probabilità, tuttavia, non riusciranno a misurarsi con un contesto in via di trasformazione, dato che queste prime soluzioni richiedono cambiamenti di portata modesta (di solito una modifica degli assetti). Prenderanno così in considerazione i fallimenti, che screditano il paradigma prevalente delle politiche. Tutto ciò fa sì che i responsabili politici possano orientarsi verso sperimentazioni più radicali e adottare un nuovo paradigma. In questa prospettiva il fallimento fa da innesco alla ricerca di nuove soluzioni, creando le basi per un cambiamento radicale delle politiche.

RPS

Cyrille Champion, Giuliano Bonoli

Il tipo di esperienza che Hall prende in esame si riferisce ai tentativi empirici. Le lezioni che si possono trarre dalle esperienze empiriche, certamente le più comuni e le più basilari, si riferiscono alla ricerca non pianificata di nuove soluzioni politiche percorribili, basate su una nuova comprensione dei problemi e degli obiettivi (May, 1992). Non sono tuttavia l'unico tipo di esperienze che possono produrre apprendimento sociale. Le sperimentazioni, i progetti pilota e le valutazioni, pur esistendo da sempre, giocano un ruolo crescente nel generare conoscenza delle politiche, e quindi nel determinarne il cambiamento (Sanderson, 2002).

Traducendo questi argomenti in termini di iniziative di coordinamento è probabile che i governi intendano affrontare il problema della frammentazione con misure che inizialmente somiglino quanto più possibile alle pratiche correnti. Solo quando (e se) tali pratiche siano destinate a fallire i governi si orienteranno verso soluzioni più innovative e cambiamenti profondi.

L'approccio dell'apprendimento sociale può rivelarsi utile per capire come sia stato possibile attuare riforme fondamentali in paesi contrassegnati da forti resistenze, come la Germania. Timo Fleckenstein (2008) dimostra come l'adozione di un progetto pilota (il cosiddetto schema «Mozart»), mirato a promuovere una cooperazione tra i Servizi pubblici all'impiego e gli uffici di assistenza sociale, abbia costituito un passo necessario per l'adozione delle Riforme Hartz IV. Secondo lo studioso, infatti, l'impatto dei progetti pilota Mozart è stato duplice. «Non solo costituivano un mezzo idoneo per spostare in avanti la legislazione, ma offrivano anche l'opportunità per raccogliere informazioni preziose sulle opportunità e i limiti della cooperazione» (Fleckenstein, 2008, p. 183).

Tuttavia, come sottolineano Sabatier e Jenkins-Smith (1993), i processi di apprendimento sociale non producono necessariamente un cambiamento delle politiche. Può succedere che i vincoli politici ed economici siano tali da bloccare qualsiasi tentativo di introdurre soluzioni più innovative. La Svizzera, ad esempio, sta sperimentando un progetto pilota sotto forma di progetti di collaborazione tra agenzie. Tuttavia, alla luce dei vincoli costituiti dalla divisione federalista delle responsabilità e dalla minaccia di referendum, non è certo che tale sperimentazione sia in grado di aprire la strada a una riforma di più ampio respiro.

#### 4. Conclusioni

Le iniziative di coordinamento costituiscono un aspetto centrale del processo di trasformazione che attraversa oggi i sistemi di welfare. Il coordinamento e l'integrazione fanno parte dei progetti di riforma di molti sistemi di welfare dell'Europa occidentale. Tuttavia le teorie sviluppate negli anni dall'analisi delle politiche sociali si adattano solo in parte a questo nuovo terreno di studi. In primo luogo, gran parte della teoria sul welfare state si riferisce a politiche e a cambiamenti delle politiche che hanno impatto su un pubblico di massa. Questo aspetto sottende in gran parte la spiegazione politica e istituzionale sia dell'espansione sia del ridimensionamento del welfare state. L'ostacolo principale alla riforma, dunque, è la resistenza del pubblico di massa contro i tagli al welfare (Pierson, 1994).

Le iniziative di coordinamento, al contrario, sono riforme più indistinte, ed è probabile che passino inosservate presso la maggioranza degli elettori. Di conseguenza è poco probabile che le dinamiche elettorali giochino un ruolo importante. D'altra parte i principali ostacoli alla riforma saranno probabilmente costituiti dalla viscosità istituzionale, dall'inerzia burocratica e dagli interessi particolari. Le teorie sul policy-making sociale si devono quindi essere adattate a questo aspetto della trasformazione del welfare state.

In questo articolo abbiamo cercato di dimostrare che un tipo specifico di iniziativa di coordinamento non è il risultato di un'unica determinante, ma piuttosto di una congiunzione di fattori che riguardano la maggiore o minore capacità dei sistemi di policy-making di gestire il problema della frammentazione dei sistemi di sicurezza sociale. L'analisi del modo in cui differenti effetti si intersecano tra loro è fondamentale per cogliere l'essenza della diversità delle iniziative di coordinamento nei paesi dell'Europa occidentale. Se è vero che un tale tipo di approccio evoca facilmente la regola «too many variables-small N problem» (troppe variabili, debole soluzione del problema) esso tuttavia può costituire una base utile per orientare la ricerca empirica sui fattori in gioco.

RPS

Cyrille Champion, Giuliano Bonoli

### Riferimenti bibliografici

- Armington K., 2007, *Active Labour Market Policy, International Organizations and Domestic Politics*, «Journal of European Public Policy», vol. 14, n. 6, pp. 905-32.
- Armington K. e Beyeler M., (a cura di), 2004, *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bennett J.C. e Howlett M., 1992, *The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change*, «Policy Sciences», vol. 25, pp. 275-94.
- Bonoli G., 2000, *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bonoli G. e Palier B., 2007, *When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems*, «Social Policy and Administration», vol. 41, n. 6, pp. 555-573.
- Braun D. e Gilardi F., 2006, *Taking «Galton's Problem» Seriously – Towards a Theory of Policy Diffusion*, «Journal of Theoretical Politics», vol. 18, n. 3, pp. 298-322.
- Carstensen M.B. e Pedersen J.M., 2008, *Translating Jobcentre: The Complex Transfer of New Labour Policy Instruments from the UK and NL to Denmark*, paper presentato nel panel «Networks and Ideas in Policy Making» alla II Ecpr Graduate Conference, Universitat Autònoma Barcelona, 25-27 agosto 2008.
- Clasen J., Duncan G., Eardley T., Evans M., Ughetto P., Oorschot W.V. e Wright S., 2001, *Towards «Single Gateways»? – A Cross-National Review of the Changing Roles of Employment Offices In Seven Countries*, «Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht», vol. 15, n. 1, pp. 43-63.
- Clegg D., 2007, *Continental Drift: On Unemployment Policy Change in Bismarckian Welfare States*, «Social Policy & Administration», vol. 41, n. 6, pp. 597-617.
- Ebbinghaus B., 2005, *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform*, MPIfG Discussion Paper 05/2.
- Fleckenstein T., 2008, *Restructuring Welfare for the Unemployed: The Hartz Legislation in Germany*, «Journal of European Social Policy», vol. 18, n. 2, pp. 177-188.
- Genova A., 2008, *Integrated Services in Activation Policies in Finland and Italy: A Critical Appraisal*, «Social Policy and Society», vol. 7, n. 3, pp. 379-392.
- Hacker J.S., 2002, *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hall P.A., 1993, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, «Comparative Politics», vol. 25, n. 3, pp. 275-296.
- Huber E. e Stephens J.D., 2001, *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in the Global Markets*, The University of Chicago Press, Chicago.

- Immergut E.M., 1992a, *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Immergut E.M., 1992b, *The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and Sweden*, in Steinmo S., Thelen K. e Longstreth F. (a cura di), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 57-89.
- Kemmerling A. e Bruttel O., 2006, «New Politics» in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State, «West European Politics», vol. 29, n. 1, pp. 90-112.
- Knuth M., 2008, *Path Breaking, Path Shifting, and Path Dependence: The New German Regime or «Basic Income Support for Jobseekers» and the Struggle between Centralisation and Devolution*, paper preparato per la II Conferenza biennale dello Standing Group on Regulation and Governance, «(Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism: Consequences of Three Decades of Privatization and Market Liberalization», Utrecht, 5-7 giugno.
- Korpi W., 1983, *The Democratic Class Struggle*, Routledge & Kegan Paul, Londra.
- May P.J., 1992, *Policy Learning and Failure*, «Journal of Public Policy», vol. 12, n. 4, pp. 331-354.
- Mosley H., Keller T. e Speckesser S., 1998, *The Role of the Social Partners in the Design and Implementation of Active Measures*, Employment and Training Papers n. 27, International Labour Organisation, Ginevra.
- Obinger H., Castles F.G. e Leibfried S., 2005, *Introduction: Federalism and the Welfare State*, in Obinger H., Leibfried S. e Castles F.G. (a cura di), *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Orenstein M.A., 2003, *Mapping the Diffusion of Pension Innovation*, in Holzmann R., Orenstein M. e Rutkowski M. (a cura di), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, World Bank, Washington Dc, pp. 171-193.
- Overbye E., Karjalainen V., Stremlo J. e Strohmeier R., 2008, *The Coordination Challenge*, Rescaling of Social Welfare Policies. Lucerna.
- Pierson P., 1994, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pierson P., 2000, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, «American Political Science Review», vol. 94, n. 2, pp. 251-267.
- Sabatier P.A. e Jenkins-Smith H.C., 1993, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework*, Westview Press, Boulder.
- Samek Lodovici M. e Semenza R., 2008, *The Italian Case: From Employment Regulation to Welfare Reforms?*, «Social policy & administration», vol. 42, n. 2, pp. 160-176.
- Sanderson I., 2002, *Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy-Making*, «Public Administration», vol. 80, n. 1, pp. 1-22.
- Scarborough E., 2000, *West European Welfare States: The Old Politics of Retrenchment*, «European Journal of Political Research», vol. 38, pp. 225-259.

- Seeleib-Kaiser M. e Fleckenstein T., 2007, *Discourse, Learning and Welfare State Change: The Case of German Labour Market Reforms*, «Social Policy & Administration», vol. 41, n. 5, pp. 427-448.
- Siegel N.A., 2000, *Jenseits der Expansion? Sozialpolitik in westlichen Demokratien 1975-95*, in Schmidt M.G. (a cura di), *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozesse und Leistungsprofil*, Leske und Budrich, Opladen, pp. 54-89.
- Starke P., 2008, *Radical Welfare State Retrenchment: A Critical Comparative Analysis*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Streeck W. e Thelen K., 2005, *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*, in Streeck W. e Thelen K. (a cura di), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Torfinn J., 2001, *Path-dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change*, «Scandinavian Political Studies», vol. 24, n. 4, pp. 277-309.
- van Berkel R. e Borghi V., 2007, *New Modes of Governance in Activation Policies*, «The International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 27, n. 7/8, pp. 277-286.
- van Berkel R. e Borghi V., 2008, *Introduction: The Governance of Activation*, «Social policy and society», vol. 7, n. 3, pp. 331-340.
- van Kersbergen K., 2000, *The Declining Resistance of Welfare States to Change?*, in Kuhnle S. (a cura di), *Survival of the European Welfare State*, Routledge, Londra, pp. 19-36.
- Weaver K. e Rockman B. (a cura di), 1993, *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, The Brookings Institution, Washington, DC.
- Wilensky H.L., 1975, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley e Los Angeles.
- Wood S., 2001, *Labour Market Regimes under Threat? Sources of Continuity in Germany, Britain, and Sweden*, in Pierson P. (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 368-409.

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti

## L'impatto dei congedi parentali sull'occupazione delle madri nelle società europee

**Birgit Pfau-Effinger**

RPS

*Gli studiosi di politica sociale concordano nell'affermare che la cura dell'infanzia, resa disponibile in termini formalizzati, ha un effetto positivo sull'occupazione femminile. Al contrario, l'impatto sull'integrazione delle donne nel mercato del lavoro degli schemi di congedo familiare, come il congedo di maternità, il congedo parentale, i permessi di cura, e gli assegni per i figli a carico è questione ancora dibattuta. Alcuni autori sostengono che schemi più generosi di congedo parentale consentano alle madri, e in generale ai genitori con figli piccoli, di mantenere il legame con il mercato del lavoro anche nei periodi dedicati all'assistenza familiare; altri sono invece dell'idea che congedi familiari più generosi abbiano un effetto negativo sull'occupazione delle donne, compromettendo nel lungo periodo la loro integrazione nel mercato del lavoro. In questo saggio viene analizzata la relazione tra grado di generosità degli schemi di congedo familiare e tasso di occupazione delle madri con figli piccoli*

*attraverso un confronto tra diversi paesi a partire dai dati Eu-Silc e quelli dell'Ocse sulla forza lavoro. Le conclusioni a cui giunge l'autrice dimostrano che nella maggior parte dei sistemi di welfare che prevedono schemi generosi di congedo familiare esiste anche una proporzione relativamente alta di bambini inseriti all'interno di strutture formali di assistenza all'infanzia. Sarebbe quindi fuorviante affermare che gli schemi generosi di congedo familiare sostituiscano il supporto generoso dei sistemi di welfare a servizi di cura e assistenza formale rivolti all'infanzia. Al contrario i risultati dell'analisi indicano che, nella maggior parte dei casi, gli schemi generosi di congedo familiare sono presenti in sistemi di welfare dove le politiche familiari sono relativamente generose e offrono ai genitori differenti opzioni per la cura dell'infanzia. Inoltre, i risultati negano che il grado di generosità degli schemi di congedo parentale abbia un impatto negativo sul tasso di occupazione delle madri con figli piccoli.*

### 1. Politiche di congedo familiare nel contesto dei nuovi diritti sociali nei sistemi di welfare europei

Il modo in cui una società organizza i vari compiti legati alla cura chiama in causa alcuni elementi fondamentali dell'organizzazione delle società post-industriali. Nel nostro caso ha rilevanza quanto è in carico alla famiglia, ai sistemi di welfare, al mercato e al settore non-profit, in quanto componenti del «welfare mix» (Evers e Olk, 1996; Evers, 2005). A partire dalla fine degli anni '80, in virtù della crescita dei tassi di occupazione femminile, per i sistemi di welfare europei si è reso necessario operare una riorganizzazione del settore della *childcare*. Da allora molte società dell'Europa occidentale hanno annesso la cura dell'infanzia nella regolazione politica del welfare (Anttonen e Sipilä, 2005; Daly e Lewis, 1998; O'Connor, 1996). A questo riguardo è possibile distinguere due differenti modelli di politiche familiari che sono fondate su un nuovo tipo di diritti sociali.

I diritti sociali, che sono cresciuti di pari passo con l'espansione dei sistemi di welfare nella seconda metà del XX secolo, erano legati al lavoro salariato e garantivano la sicurezza sociale ai lavoratori nei periodi in cui erano fuori dall'occupazione (la *decommodification*, o «demercificazione», secondo Esping-Andersen, 1990; 1999)<sup>1</sup>. Nella cornice dei più recenti sviluppi, come reazione ai cambiamenti che hanno interessato le strutture familiari e i loro fondamenti culturali, si sono affermati nuovi tipi di diritti sociali che adesso non sono più orientati principalmente verso il lavoro remunerato, ma piuttosto verso la cura. A questo proposito Knijn e Kremer (1997) distinguono tra diritto sociale a usufruire dei sistemi di cura rivolti a bambini o anziani e diritto sociale a prendersi cura temporaneamente dei propri figli nel proprio contesto familiare. A partire dagli anni '90 questi diritti hanno costituito i fondamenti essenziali per la formalizzazione della cura dell'infanzia e per l'emergere di nuove forme retribuite di cura parentale dell'infanzia all'interno del proprio nucleo familiare (Pfau-Effinger, 2005a).

Il tema dei *diritti sociali a usufruire dell'assistenza all'infanzia* è legato ai di-

<sup>1</sup> L'espressione «diritti sociali» viene qui utilizzata con riferimento alla teoria di T.H. Marshall (1964) sullo sviluppo storico della cittadinanza. La storia delle società moderne è vista come un processo, nel corso del quale le persone possono ampliare i loro diritti fondamentali nell'ordine seguente: diritti civili generali, diritti politici e poi diritti sociali.

ritti sociali dei figli o dei genitori, che esistono in relazione all'utilizzo dei sistemi di cura dell'infanzia gestiti o finanziati pubblicamente. In linea generale questa prospettiva fa parte del «modello europeo» in base al quale la cura dell'infanzia – così come l'istruzione – è compito della comunità e ricade sotto la responsabilità del sistema di welfare o delle organizzazioni non-profit commissionate e finanziate dal sistema di welfare (England, 2005)<sup>2</sup>. Una vasta offerta di assistenza pubblica all'infanzia può essere considerata un prerequisito fondamentale per consentire alle donne o ai genitori di ottenere un lavoro remunerato corrispondente alle loro aspettative.

Molti sistemi di welfare europei hanno ampliato le politiche a sostegno dell'offerta pubblica di *childcare*<sup>3</sup>. Le politiche hanno così reagito al cambiamento delle strutture familiari e dei loro fondamenti culturali in direzione di un «modello di lavoratore adulto» (Lewis e Giullari, 2005), anche se spesso il cambiamento è stato segnato da notevoli contraddizioni e da una mancanza di sincronismo (Pfau-Effinger, 2004a). La ricerca sulla politica sociale tende a classificare queste politiche come «defamilizzazione» dei compiti familiari, intendendo che il compito di curare i bambini non debba essere svolto esclusivamente dai componenti della famiglia (Esping-Andersen, 1999; Leitner, 2003). Con queste politiche i sistemi di welfare miravano, da un lato, a sostenere l'uguaglianza di genere e, dall'altro, assecondavano una tendenza politica più generale presente nell'Unione europea e nei suoi Stati membri in direzione del «cittadino attivo», autonomo e autosufficiente in base alla sua piena integrazione nel mondo del lavoro retribuito (Jensen e Pfau-Effinger, 2005; Crespo Suárez e Serrano Pascual, 2005). In questo contesto la Commissione europea ha definito il raf-

<sup>2</sup> Nel Regno Unito, unico paese che aveva ampiamente affidato al mercato la cura dell'infanzia, di recente lo Stato ha iniziato a finanziare in misura più massiccia l'assistenza pubblica all'infanzia, anche se non è stata avviata alcuna significativa espansione delle infrastrutture pubbliche per la cura dell'infanzia. Fino a quando i prezzi erano determinati dal mercato, potevano permettersi un posto all'asilo nido solo le famiglie della classe medio-alta e un numero esiguo di lavoratori con reddito basso che ricevevano a questo scopo un aiuto pubblico (Meyer e Baxendale, 2009).

<sup>3</sup> Uno sviluppo opposto ha interessato alcuni sistemi di welfare post-socialisti dell'Europa centrale e orientale, come ad esempio la Polonia e la Repubblica Ceca, dove la fornitura pubblica di assistenza all'infanzia è stata ridotta e il compito della cura è stato trasferito alla famiglia (Surdej e Slezak, 2009; Saxonberg e Sirovatka, 2009).

forzamento dell'«occupabilità» delle donne come obiettivo prioritario e, a partire da metà degli anni '90, ha sostenuto la fornitura pubblica di assistenza all'infanzia come parte della Strategia europea per l'occupazione (Ees nell'acronimo inglese).

D'altra parte molti sistemi di welfare europei hanno istituito o migliorato anche i *diritti sociali alla cura temporanea dei figli nel proprio ambito familiare*, che possono assumere la forma del congedo di maternità, del congedo parentale, del congedo di paternità e dell'assegno per i figli a carico (Escobedo, 2008; Moss e Korintus, 2009; Pfau-Effinger, Jensen e Flaquer, 2009; Salmi, 2006). Di solito questi sistemi hanno in comune il fatto che il genitore beneficiario resta all'interno del contratto di lavoro e ha diritto di rientrare nella precedente posizione lavorativa al termine del congedo. Inoltre in tutti i paesi dell'Ue il periodo di congedo familiare è coperto da un finanziamento, almeno per una parte. In genere la modalità di questo pagamento non ha relazione con la portata dell'impegno di cura effettivamente svolto. Anzi, spesso si basa sullo stesso principio dei benefit, in un contesto di *de-commodification* della sicurezza sociale. Tipici esempi sono le indennità a importo fisso per i figli a carico corrisposti ai genitori in congedo familiare, che spesso prevedono anche l'accertamento delle condizioni economiche. In altri casi, i pagamenti in sostituzione del salario sono stabiliti in base a una certa percentuale del reddito percepito in precedenza. Nel corso degli anni si è passati dai benefici basati sull'accertamento delle condizioni economiche, che danno priorità a una ridistribuzione delle finanze nell'ambito del *«male breadwinner marriage»* come base per garantire la sussistenza della moglie durante il periodo di congedo, a un diritto sociale incondizionato delle donne a usufruire di tali benefici, spesso sotto forma di sostituto del reddito. In genere durante i periodi di congedo i genitori sono inseriti anche nel sistema di sicurezza sociale. A questo riguardo il grado di generosità degli schemi di congedo familiare varia tra i diversi sistemi di welfare (Escobedo, 2008; Kamerman e Moss, 2009).

Allo scopo di promuovere l'eguaglianza di genere in materia di cura familiare, diversi sistemi di welfare, in particolare quelli dei paesi nordici, hanno introdotto alcuni diritti esplicitamente rivolti ai padri (i cosiddetti *«daddy months»*, cioè mesi di congedo di cui possono usufruire esclusivamente i padri, *n.d.t.*). I programmi formulati in maniera neutrale da un punto di vista di genere, infatti, si sono dimostrati poco efficaci per accrescere la proporzione di uomini impegnati nella cura dei figli all'interno della famiglia (Eydal, 2005). Di conseguenza è emerso

un nuovo tipo di genitore che, per un certo periodo, si occupa dei figli in casa propria, ed è perciò assente dal lavoro, riceve qualche tipo di pagamento e, in un modo o nell'altro, è incluso nell'assistenza sociale (Pfau-Effinger, Jensen, Flaquer, 2009).

L'introduzione di questi schemi di congedo familiare è stata rafforzata dalla direttiva sul congedo parentale dei partner sociali europei nel 1996, un accordo quadro negoziato che mira a sostenere la riconciliazione tra lavoro salariato e responsabilità familiari. Tale direttiva faceva parte delle politiche europee volte a sostenere la «conciliazione tra lavoro e vita privata», ed era inclusa nel terzo Piano d'azione 1995-1997. Dal 1996 la direttiva sul congedo parentale garantisce un diritto individuale al congedo parentale in seguito alla nascita o all'adozione di un figlio per le madri o i padri che lavorano. Nel 2008, inoltre, la Commissione europea ha annunciato «un pacchetto di misure in materia di conciliazione», suggerendo di «estendere il diritto delle donne al [...] congedo di maternità» attraverso una revisione della direttiva esistente sul congedo di maternità. La durata del congedo dovrebbe così essere estesa da 14 a 18 settimane, introducendo il principio della piena retribuzione durante tale periodo (European Commission, 2009). Viene anche raccomandata l'estensione degli schemi di congedo parentale retribuito (vedi anche Fusulier, 2008).

La direttiva Ue sul congedo parentale si basa su un numero relativamente limitato di standard minimi. Inoltre ha lo status di accordo tra le parti sociali ed è quindi una misura di politica «soft»<sup>4</sup>. Ciò riflette il fatto che il congedo parentale, al contrario delle politiche di sostegno dell'assistenza pubblica all'infanzia, è uno strumento molto più contestato tra gli studiosi di politica sociale.

Gli schemi di congedo familiare retribuito, secondo i loro sostenitori, creano un sistema di welfare e un mercato del lavoro favorevoli alla famiglia e ai bambini, offrendo ai genitori l'opportunità di passare del tempo con i loro figli senza perdere contatto con il mercato del lavoro, creando nuove opportunità di coinvolgimento dei padri nella cura dei figli in ambito familiare, e perciò favorendo gli obiettivi di uguaglianza di genere all'interno della famiglia. Tali schemi, inoltre, possono essere usati come strumento contro la «crisi dell'assistenza» dovuta alla scarsità di figure professionali nel sistema di assistenza pubblica all'infanzia (Saxonberg, 2003; Flaquer e Escobedo, 2009; Pfau-Effinger, Jensen e Flaquer, 2009; Gornick e Meyers, 2008).

<sup>4</sup> Direttiva del Consiglio del 3 giugno 1996 96/34/Ce riguardante l'accordo quadro sul congedo parentale concluso da Unice, Ceep e Ces.

D'altra parte molte studiose femministe di politica sociale sono critiche nei confronti degli schemi di congedo familiare retribuito. Sostengono che il congedo familiare retribuito è spesso introdotto dai politici conservatori e che può contraddire l'obiettivo dell'uguaglianza di genere (per un resoconto su questo dibattito si vedano England, 2009 e Opielka, 2008). Secondo questa prospettiva i sistemi di welfare, invece di estendere l'assistenza pubblica in risposta alla domanda, hanno introdotto il congedo familiare retribuito per sostenere la cura familiare informale e una tradizionale divisione del lavoro basata sul genere. Questo tipo di politica favorirebbe dunque l'esclusione delle donne dalla forza lavoro e comprometterebbe nel lungo periodo la loro posizione nel mercato del lavoro (Bergman, 2008; Leira, 2002; Leitner, 2003; Morgan e Zippel, 2003; per un resoconto vedi Knijn e Ostner, 2003)<sup>5</sup>.

Al momento, tuttavia, la ricerca empirica sul ruolo e sugli effetti degli schemi di congedo familiare non è molto diffusa. In questo saggio viene esaminata la relazione tra politiche di welfare nei confronti del congedo familiare e tassi di occupazione delle madri con figli piccoli in una prospettiva comparativa *cross-national*, utilizzando i dati dell'Ocse e quelli dell'Eu-Silc per i paesi dell'Unione europea. Lo scopo è valutare se gli schemi generosi di congedo familiare hanno un impatto negativo sui tassi di occupazione delle donne dopo la fine del periodo di congedo. In primo luogo, si analizzerà il rapporto tra schemi di congedo familiare e occupazione formale. In seguito verrà preso in esame il nesso tra grado di generosità degli schemi di congedo familiare e tasso di occupazione delle madri con figli piccoli.

## *2. Relazione tra politiche di congedo familiare e occupazione delle madri con figli piccoli in Europa*

Spesso quanti sono critici nei confronti degli schemi di congedo familiare generosi sono convinti che i sistemi di welfare utilizzino tali schemi in sostituzione di politiche ampie di offerta di *formal childcare*. Questo argomento sarebbe plausibile se i sistemi di welfare utilizzassero congedi familiari generosi invece di assicurare ampi servizi di cu-

<sup>5</sup> Un altro elemento del dibattito si basa sul presupposto che la cura dei bambini in ambito familiare sia fondata su una stretta relazione sociale, che potrebbe essere compromessa nel caso in cui fosse retribuita.

ra formale per l'infanzia. Per prima cosa, quindi, si prenderà in esame la relazione tra schemi di congedo familiare e utilizzo della *formal childcare*. Vengono definiti «schemi di congedo familiare generosi» quelli che assicurano alle madri di figli piccoli un benefit sufficientemente elevato da sostituire una parte del reddito di un lavoro salariato e quindi tale da motivarle a rimanere a casa. Come indicatore viene utilizzato il numero di mesi di congedo familiare di cui le madri o i genitori possono usufruire percependo un'indennità che copra almeno due terzi del salario. Il grado di generosità di uno schema di congedo familiare è definito «relativamente alto» se il numero di mesi di cui le madri o i genitori possono beneficiare è al di sopra della media europea, che è di sette mesi, e «relativamente basso» se è pari o inferiore a sette mesi.

In base alla tabella 1 si possono distinguere due differenti tipi di welfare, a seconda della generosità degli schemi di congedo familiare. In diversi sistemi di welfare i generosi schemi di congedo prevedono un congedo di maternità, di paternità o parentale di 10-13 mesi, sulla base di indennità che coprono almeno due terzi del salario. Nel resto dei sistemi di welfare europei gli schemi di congedo familiare sono molto meno generosi e le indennità che coprono almeno due terzi del salario vengono corrisposte solo per 3-5 mesi, limitandosi spesso al solo congedo di maternità. Nella grande maggioranza dei paesi in cui esistono schemi di congedo parentale generosi, anche l'utilizzo della *childcare* è al di sopra della media europea (vedi tabella 1). Questo gruppo comprende i paesi nordici (Svezia, Finlandia, Danimarca e Norvegia), alcuni paesi dell'Europa dell'Est (Estonia, Slovenia, Lituania) e il Lussemburgo. Va considerato che in Svezia, Danimarca e Finlandia esiste anche un diritto sociale universale all'assistenza pubblica per tutti i bambini tra 0 e 6 anni. La maggior parte dei sistemi di welfare di questo gruppo sembrano offrire alle madri e ai genitori di bambini piccoli una vera opportunità di scelta tra *formal childcare* e congedo parentale. A questo riguardo si è sviluppato un «concetto duale di cittadinanza sociale», come sostiene Leira in relazione ai sistemi di welfare scandinavi: «uno associato al cittadino in quanto lavoratore salariato, l'altro associato al cittadino in quanto prestatore di cura» (Leira, 2002, p. 147)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Va tenuto presente che i dati sull'utilizzo effettivo dell'assistenza formale all'infanzia in un paese possono essere usati solo in misura limitata come indicatori del grado in cui le politiche familiari supportano tale assistenza e del suo effettivo utilizzo da parte dei genitori nei paesi europei (vedi anche Lohmann, 2009;

Solo in un gruppo ristretto di paesi, che comprende Austria ed Estonia, una politica relativamente generosa nei confronti del congedo familiare è associata a una proporzione relativamente bassa di bambini di età inferiore a tre anni che usufruiscono di sistemi di cura formale. È un modello nel complesso poco frequente (vedi tabella 1). Nella grande maggioranza dei sistemi di welfare che prevedono schemi generosi di congedo familiare, anche il ricorso ai sistemi di cura formale è al di sopra della media europea. Sarebbe quindi fuorviante concludere che gli schemi di congedo familiare generosi siano associati a una fornitura relativamente bassa di servizi di cura formale all'infanzia da parte delle politiche familiari messe in atto dai sistemi di welfare europei.

Tra i sistemi di welfare con schemi di congedo familiare meno generosi varia considerevolmente la proporzione di bambini che usufruiscono di assistenza formale. Francia, Belgio, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito appartengono al gruppo di paesi in cui non sono presenti schemi generosi di congedo familiare e dove la proporzione di bambini che usufruiscono di assistenza formale è superiore alla media europea. Diversi paesi di questo gruppo, ad esempio Paesi Bassi e Spagna, sono stati classificati come sistemi di welfare «conservatori» (Esping-Andersen, 1990; 1999) o «*strong male breadwinner*» (in cui prevale il modello del maschio procacciatore di reddito, *n.d.t.*; Lewis e Ostner, 1994). È opinione comune che questi sistemi di welfare favoriscano in particolare la cura materna dei figli in ambito familiare piuttosto che la *formal childcare*. I risultati, tuttavia, dimostrano che in questi sistemi di welfare i bambini sotto i tre anni hanno opportunità relativamente buone di usufruire di sistemi di cura formali, mentre non sono disponibili congedi familiari generosi che potrebbero sostenere la cura parentale in ambito familiare.

Plantenga e Remery, 2007; Pfau-Effinger, 2004a). Da un lato, la fornitura pubblica di assistenza all'infanzia è in alcuni casi sottostimata, dal momento che i tassi di utilizzo effettivo sono inferiori all'offerta teorica. Ciò vale soprattutto per i sistemi di welfare nordici come la Finlandia, la Danimarca e la Svezia, dove ogni bambino tra 0 e 6 anni ha il diritto sociale teorico di ricevere assistenza (organizzata e finanziata pubblicamente), ma i tassi effettivi di utilizzo sono chiaramente inferiori al 100%. Dall'altro lato, i dati dell'indagine europea includono nella categoria «assistenza formale all'infanzia», oltre a quella fornita o almeno finanziata pubblicamente, anche quella organizzata dal mercato o dal settore non-profit e che quindi non è finanziata pubblicamente. È possibile dunque che il grado in cui il sistema di welfare promuove l'offerta di assistenza formale all'infanzia sia sovrastimato, come nel caso del Regno Unito (Meyer e Baxendale, 2009).

Tabella 1 - Interazione tra utilizzo della formal childcare e politiche di congedo familiare

Grado di generosità degli schemi di congedo familiare (congedo di maternità, di paternità o parentale). Numero di mesi di congedo familiare con benefici che coprono almeno due terzi del salario 2005-2006 (= secondo numero tra parentesi dopo il nome del paese) (2)	Utilizzo di <i>formal childcare</i> per bambini da 0 a 3 anni (= primo numero tra parentesi dopo il nome del paese) (1)	
	Elevato (superiore alla media europea del 26%)	Basso (pari o inferiore alla media europea del 26%)
Elevato (numero di mesi superiore alla media europea di 7 mesi)	Svezia (44 <sup>(a)</sup> /16) Danimarca (73 <sup>(a)</sup> /11,5 <sup>(a)</sup> ) Lituania (31/12) Slovenia (29/12) Norvegia (33/12) Lussemburgo (31/10) Finlandia (27 <sup>(a)</sup> /10 <sup>(a)</sup> )	Austria (4/12 <sup>(c)</sup> ) Estonia (18/12)
Basso (numero di mesi pari o inferiore alla media europea di 7 mesi)	Paesi Bassi (45/4) Francia (31/4 <sup>(c)</sup> ) Belgio (40/2,5) Portogallo (33/4) Spagna (39/4) Regno Unito (33/1,5)	Cipro (25/4) Italia (26/5) Irlanda (18/5) Germania (18/3,5 <sup>(b)</sup> ) Grecia (10/4) Polonia (2/4) Lettonia (16/4) Malta (8/3) Repubblica Ceca (2/7) Slovacchia (5/7 <sup>(d)</sup> )

<sup>(a)</sup> Il sistema di welfare garantisce il diritto sociale universale alla *childcare* per bambini di età inferiore a 6 anni.

<sup>(b)</sup> 3 secondo i dati Ue, ma 3,5 è la cifra corretta. Dal 2007 è 13,5 mesi; ma questo cambiamento non è qui considerato perché l'arco temporale non corrisponderebbe ai dati occupazionali utilizzati.

<sup>(c)</sup> 6 dal terzo figlio.

<sup>(d)</sup> Copertura del salario pari al 55%.

<sup>(e)</sup> A partire dal 2008.

*Fonti:*

(1) Escobedo (2008, p. 74) dopo Moss e Korintus (2009), European Commission, 2009.

(2) Eu Statistics on Income and Living Conditions (Eu-Silc), 2008, Indicatore 18M3.

RPS

Birgit Pfau-Effinger

In un altro gruppo di paesi non esistono schemi generosi di congedo familiare e anche la proporzione di bambini che usufruiscono di sistemi di cura formali è inferiore alla media europea. È una situazione che riguarda diversi paesi del bacino mediterraneo (Cipro, Italia, Grecia, Malta), alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale (Polonia, Lettonia, Repubblica Ceca e Slovacchia) e l'Irlanda.

### *3. Relazione tra generosità degli schemi di congedo familiare e occupazione delle madri con figli piccoli*

Nella prossima sezione cercheremo di capire, in base all'evidenza empirica, se il tasso di occupazione delle madri con figli piccoli è inferiore nei paesi con schemi di congedo generosi rispetto agli altri paesi. Viene utilizzato come indicatore il tasso di occupazione delle madri con figli di età inferiore ai 2 anni, che hanno un'occupazione e sono in congedo full-time. Per scoprire se il grado di generosità degli schemi di congedo familiare abbia un effetto di lungo periodo sulle opportunità di occupazione delle donne, viene incluso come indicatore aggiuntivo il tasso di occupazione delle madri con figli di età compresa tra 3 e 6 anni.

La tabella 2 illustra le interazioni tra schemi di congedo familiare e tassi di occupazione delle madri con figli sotto i 2 anni di età. I risultati confermano l'ipotesi secondo la quale schemi generosi di congedo familiare hanno un impatto negativo sul tasso di occupazione delle madri con figli piccoli nel caso in cui i sistemi di welfare appartengano al raggruppamento di paesi che combinano una generosità relativamente alta del congedo familiare con un basso tasso di occupazione delle madri, e a un altro raggruppamento di paesi che combinano un basso grado di generosità del congedo familiare con un alto tasso di occupazione delle madri; e ancora nel caso in cui il tasso medio di occupazione delle madri con figli sotto i 2 anni di età sia più alto, nei paesi dove la generosità degli schemi di congedo familiare è relativamente bassa rispetto ad altri paesi.

I risultati non confermano l'ipotesi secondo la quale nei sistemi di welfare con schemi più generosi di congedo familiare l'occupazione delle madri con figli minori di 2 anni è inferiore rispetto ai sistemi di welfare con schemi meno generosi di congedo familiare. I paesi non possono essere raggruppati entro un modello preciso. Inoltre il tasso medio di occupazione delle madri con figli minori di 2 anni è all'incirca

Qui tabella 2

RPS

Birgit Pflau-Effinger

RPS

L'IMPATTO DEI CONGEDI PARENTALI SULL'OCCUPAZIONE DELLE MADRI NELLE SOCIETÀ EUROPEE

lo stesso (42% e 41%) nei paesi con schemi di congedo familiare più o meno generosi, anzi è leggermente superiore nel primo gruppo. Nel complesso è difficile, in base ai risultati, individuare nei sistemi di welfare europei un chiaro impatto del grado di generosità degli schemi di congedo familiare sul tasso di occupazione delle madri con figli di età inferiore a 3 anni<sup>7</sup>.

La tabella 2 indica anche l'associazione fra tasso di occupazione delle madri con figli di età compresa tra 3 e 6 anni e grado di generosità degli schemi di congedo familiare. Nei paesi con schemi di congedo familiare generosi, per i quali abbiamo dati a disposizione, il tasso medio di occupazione delle madri con figli di età compresa tra 3 e 6 anni risulta nettamente più alto rispetto a quello dei paesi con schemi di congedo familiare meno generosi (74,7% contro 47%).

### *3. Fattori esplicativi*

I risultati non confermano l'ipotesi secondo la quale, nelle politiche familiari, gli schemi generosi di congedo familiare agiscono come sostituti dell'assistenza formale all'infanzia. Anzi, nella maggior parte dei sistemi di welfare con generosi schemi di congedo familiare, una proporzione relativamente alta di bambini è accudita nelle strutture formali di cura. I risultati indicano che gli schemi generosi di congedo familiare esistono soprattutto nei sistemi di welfare in cui le politiche familiari sono, nel complesso, relativamente generose e favorevoli all'uguaglianza di genere. Inoltre i risultati non confermano l'ipotesi secondo la quale il grado di generosità degli schemi di congedo familiare influenza il tasso di occupazione delle madri con figli piccoli. Sembra piuttosto che la disponibilità di schemi di congedo familiare generosi abbia un effetto positivo anche sul tasso di occupazione delle madri con figli piccoli di età compresa fra 3 e 6 anni.

Tre fattori in particolare contribuiscono a spiegare perché gli schemi generosi di congedo familiare non hanno un effetto negativo sull'occupazione delle donne con figli piccoli.

In primo luogo, è importante considerare che le politiche di welfare non determinano i comportamenti. La loro influenza sui comportamenti è modificata da fattori culturali, istituzionali ed economici (Pfa-

<sup>7</sup> Sarebbe utile procedere ad analisi più elaborate dei dati statistici, come previsto dalla prossima fase di questa ricerca.

Effinger, 2005a; 2005b; 2009b). È questa la ragione per cui il tasso di beneficiari di varie forme di congedo familiare è piuttosto variabile nei sistemi di welfare europei. In alcuni, ad esempio la Finlandia, la proporzione di donne che partecipano ai diversi schemi di congedo parentale non supera la metà, e in genere le donne ne usufruiscono solo per un paio di mesi e non per l'intero periodo di circa due anni (Salmi, 2006; Jolkkonen, Kilpeläinen e Koistinen, 2009). La ragione per cui i tassi di adesione differiscono dipende chiaramente dalla disponibilità di sistemi di assistenza formale all'infanzia. Ma anche i fattori culturali contribuiscono alla spiegazione. Ad esempio il modello di famiglia culturalmente dominante in Germania Ovest fino alla fine degli anni '90, quello del «male breadwinner/female part-time care» (maschio procacciatore di reddito e donna prestatrice di cura part-time, *n.d.t.*), si basava sull'idea che i bambini di età inferiore a 3 anni dovessero stare a casa con le loro madri (Pfau-Effinger, 2004b). In Finlandia il principale postulato del modello di famiglia culturalmente dominante, «dual breadwinner/state care» (nucleo familiare con due fonti di reddito e assistenza pubblica, *n.d.t.*), è che per i bambini di età inferiore a 3 anni sia una buona cosa usufruire dei sistemi di assistenza pubblica (Haataja, 2005; Jolkkonen, Kilpeläinen e Koistinen, 2009; Pfau-Effinger, 2005a; Pfau-Effinger, Sakac-Magdalenic, 2009). Queste differenze sono illustrate ad esempio dai dati dell'Issp 2002 (*International social survey program*). In Germania il 48% della popolazione ritiene che le donne con un figlio al di sotto dell'età scolastica dovrebbero continuare a lavorare, mentre tra i finlandesi la proporzione sale al 60,2%. Anche i fattori economici contribuiscono a spiegare perché i tassi di adesione differiscono nella prospettiva comparativa o nei confronti temporali. Ad esempio in Finlandia, durante la crisi del mercato del lavoro negli anni '90, l'elevato tasso di disoccupazione ha contribuito ad aumentare la proporzione di donne che usufruivano di congedo familiare (Haataja, 2005; Salmi, 2006). Si dovrebbe tenere conto anche dei fattori demografici. Nei paesi in cui per le donne è comune avere due figli a poca distanza uno dall'altro, il tasso di occupazione delle madri con figli piccoli è presumibilmente inferiore rispetto a quelli che hanno condizioni paragonabili dal punto di vista istituzionale, culturale ed economico.

Infine si dovrebbe considerare che, nei paesi dove gli schemi di congedo familiare sono meno generosi o non esistono, è destinata probabilmente a rimanere a casa una proporzione relativamente ampia di madri con figli piccoli. Ciò può dipendere da un basso livello di di-

sponibilità di *childcare* esterna, come in Polonia (Surdej e Slezak, 2009). Oppure può dipendere da fattori culturali, se il modello di famiglia culturalmente dominante si basa sul presupposto che l'assistenza esterna al nucleo familiare sia negativa per i bambini di età inferiore a 3 anni. Bisogna considerare che la stessa assistenza informale si è in parte modernizzata e ha cambiato significato. Le donne, e anche una proporzione crescente di uomini, tendono a considerare il periodo in cui hanno figli piccoli come una fase che contribuisce all'arricchimento della loro vita e come una possibilità di avere nuove esperienze e sperimentare nuove forme di auto-realizzazione. Il tempo che passano con i figli diventa così un elemento importante per migliorare la loro qualità di vita (Pfau-Effinger, 2005b). Questo orientamento culturale contribuisce in modo decisivo a spiegare perché in Germania, in Austria e nella Repubblica Ceca la proporzione di donne con figli piccoli che continuano a lavorare è relativamente bassa (Pfau-Effinger e Sakac-Magdalenic, 2009; Saxonberg e Szelewa, 2007)<sup>8</sup>.

RPS

Birgit Pfau-Effinger

#### 4. Conclusioni

Nel corso del decennio passato i sistemi di welfare europei hanno notevolmente esteso i diritti sociali in materia di politiche familiari, in particolare quelli che hanno attinenza con la cura dell'infanzia. Naturalmente questo cambiamento ha accresciuto la possibilità per le donne di continuare a lavorare quando hanno figli piccoli. Tuttavia molti studiosi di politiche sociali ritengono che differenti tipi di politiche familiari abbiano anche differenti effetti sull'occupazione delle donne, e quindi sull'uguaglianza di genere. È opinione condivisa che la disponibilità di *formal childcare* abbia un effetto positivo sull'occupazione femminile e che, al contrario, gli schemi generosi di congedo familiare abbiano un effetto negativo sull'occupazione femminile.

In questo saggio è stata esaminata la relazione tra grado di generosità degli schemi di congedo familiare e tasso di occupazione delle madri con figli piccoli in una prospettiva *cross-national*, utilizzando i dati Ocse e i dati Eu-Silc per i paesi europei. Coloro che criticano gli schemi generosi di congedo familiare ritengono a volte che i sistemi di welfare utilizzino le politiche che li adottano come sostituti delle politiche che

<sup>8</sup> A questo riguardo sarebbe interessante anche analizzare le interazioni tra congedo parentale e occupazione part-time.

promuovono la *formal childcare*. In primo luogo, quindi, è stato preso in esame il rapporto esistente tra schemi di congedo familiare e occupazione formale. È stato poi analizzato il nesso tra grado di generosità degli schemi di congedo familiare e tassi di occupazione delle madri con figli piccoli nei paesi dell'Unione europea.

I risultati indicano che, nella maggior parte dei casi, i sistemi di welfare che garantiscono schemi generosi di congedo familiare non li utilizzano come sostituti dell'assistenza formale. Al contrario, tali schemi coesistono con una proporzione relativamente alta di bambini che usufruiscono di assistenza formale. I risultati suggeriscono inoltre che gli schemi generosi di congedo familiare esistono soprattutto nei sistemi di welfare in cui le politiche familiari nel loro complesso sono relativamente generose e offrono ai genitori diverse opzioni di assistenza per i loro figli. Non trova conferma l'ipotesi in base alla quale il grado di generosità degli schemi di congedo familiare ha un impatto negativo sul tasso di occupazione delle madri con figli di età inferiore a 2 anni. Anzi, risulta che il tasso di occupazione delle madri con figli di età compresa fra 3 e 6 anni è considerevolmente più alta nei sistemi di welfare con schemi generosi di congedo familiare rispetto a quelli con schemi meno generosi. Una spiegazione di carattere generale è che le politiche di congedo familiare, come altre politiche di welfare, non determinano i comportamenti. L'esito di tali politiche differisce a seconda del contesto culturale, istituzionale, sociale ed economico in cui sono inserite.

### Riferimenti bibliografici

- Anttonen A. e Sipilä J., 2005, *Comparative Approaches to Social Care: Diversity in Care Production Modes*, in Pfau-Effinger B. e Geissler B. (a cura di), *Care and Social Integration in European Societies*, The Policy Press, Bristol.
- Bergman B.R., 2008, *Long Leaves, Child Well-Being and Gender Equality*, «Politics & Society», vol. 36, n. 3, pp. 350-359.
- Crespo Suárez E. e Serrano Pascual A., 2005, *The Paradoxes of the Active Subject in the Discourse of the Eu Institutions*, «Tijdschrift voor arbeid en participatie», vol. 26, n. 2/3, pp. 111-135.
- Daly M. e Lewis J., 1998, *Introduction: Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring*, in Lewis J. (a cura di), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate, Aldershot, pp. 86-103.
- Duncan S.S., 2003, *Motherhood, Paid Work and Partnering: Values and Theories*, «Work, Employment and Society», vol. 17, n. 2, pp. 309-330.

- England P., 2005, *Emerging Theories of Care Work*, «Annual Review of Sociology», vol. 31, pp. 381-399.
- Escobedo A., 2008, *Leave Policies and Public Systems of Care for Children under Three Years Old and Their Families in the European Union*, Tesi di dottorato, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcellona.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- European Commission, 2008, *Eu Statistics on Income and Living Conditions (Eu-Silc)*.
- European Commission, 2009, *Indicators for Monitoring the Employment Guidelines Including Indicators for Additional Employment Analyses, 2009 Compendium*, ultimo aggiornamento 29/07/2009, Ec Dg Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruxelles.
- Evers A., 2005, *Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services*, «International Journal of Public Administration», vol. 28, n. 9/10, pp. 736-748.
- Evers A. e Olk T., 1996, *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft*, Leske und Budrich, Opladen.
- Eydal G., 2005, *Childcare Policies of the Nordic Welfare States: Different Paths to Enable Parents to Earn and Care*, in Pfau-Effinger B. e Geissler B. (a cura di), *Care and Social Integration in European Societies*, The Policy Press, Bristol, pp. 153-172.
- Flaquer L. e Escobedo A., 2009, *The Metamorphosis of Informal Work in Spain: Family Solidarity, Female Immigration and Development of Social Rights*, in Pfau-Effinger B., Flaquer L. e Jensen P. (a cura di), *Formal and Informal Work. The Hidden Work Regime in Europe*, Routledge, New York, cap. 7.
- Fraser N., 1987, *What's Critical about Critical Theory? The Case of Habermas and Gender*, in Benhabib S. e Cornell D. (a cura di), *Feminism as Critique: Essays on the Politics of Gender in Late-Capitalist Societies*, Blackwell, Oxford, pp. 31-55.
- Fusulier B., 2008, *The Ec Directive on Parental Leave. An Analysis of the Negotiations in the Framework of the European Social Dialogue*, Working paper presentato al V «Leave Policies and Research Seminar», 13-14 ottobre 2008, Louvain-la-Neuve.
- Gornick J.C. e Meyers M.K., 2008, *Creating Gender Egalitarian Societies: An Agenda for Reform*, «Politics & Society», vol. 36, n. 3, pp. 313-349.
- Haataja A., 2005, *Family Leave and Employment in the Eu: Transition of Working Mothers In and Out of Employment*, in Pfau-Effinger B. e Geissler B. (a cura di), *Care and Social Integration in European Societies*, The Policy Press, Bristol, pp. 255-279.
- Hobson B. (a cura di), 2002, *Making Men into Fathers. Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Issp, 2002, *Family and Changing Gender Roles*, disponibile alla pagina web: [http://www.za.uni-koeln.de/data/en/issp/codebooks/ISSP2002\\_source\\_quest.pdf](http://www.za.uni-koeln.de/data/en/issp/codebooks/ISSP2002_source_quest.pdf).

- Jensen P.H. e Pfau-Effinger B., 2005, «Active Citizenship»: *The New Face of Welfare*, in Andersen G., Guillemard A.M., Jensen P. e Pfau-Effinger B. (a cura di), *The Changing Face of Welfare. Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, The Policy Press, Bristol, pp. 1-14.
- Jolkkonen A., Kilpeläinen R. e Koistinen P., 2009, *Formal and Informal Work in the Work-Welfare Arrangement of Finland*, in Pfau-Effinger B., Flaquer L. e Jensen P. (a cura di), *Formal and Informal Work. The Hidden Work Regime in Europe*, Routledge, New York, cap. 4.
- Kammerman S. e Moss P. (a cura di), 2009, *The Politics of Parental Leave Policies: Children, Parenting, Gender and the Labour Market*, The Policy Press, Bristol.
- Knijn T. e Kremer M., 1997, *Gender and the Caring Dimension of the Welfare States: Towards Inclusive Citizenship*, «Social Politics», vol. 4, n. 3, pp. 328-361.
- Knijn T. e Ostner I., 2003, *Commodification and De-commodification*, in Hobson B., Lewis J. e Siim B. (a cura di), *Contested Concepts in Gender and Social Politics*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk; Northampton, Ma., pp. 141-169.
- Langan M. e Ostner I., 1991, *Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat*, «Kritische Justiz», vol. 24, pp. 302-317.
- Leira A., 2002, *Working Parents and the Welfare State. Family Change and Policy Reform in Scandinavia*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Leitner S., 2003, *Varieties of Familialism. The Caring Function of the Family in Comparative Perspective*, «European Societies», vol. 4, n. 5, pp. 353-376.
- Lewis J. e Giullari S., 2005, *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach*, «Economy and Society», vol. 34, n. 1, pp. 76-104.
- Lewis J. e Ostner I., 1994, *Gender and the Evolution of European Social Policies*, Working Paper 4/94, University of Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Bremen.
- Lohmann H., 2009, *Konzept und Messung von Defamilisierung in international vergleichender Perspektive*, in Pfau-Effinger B., Sakac-Magdalenic S. e Wolf C., 2009, *International vergleichende Sozialforschung*, Vs-Verlag, Wiesbaden.
- Marshall T.H., 1964, *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago University Press, Chicago.
- Melkas T., 2002, *The Gender Barometer 2001*, The Council for Equality and Statistics Finland, Helsinki.
- Meyer T. e Baxendale G., 2009, *Formal and Informal Work in a Liberal Regime – The Case of Britain*, in Pfau-Effinger B., Flaquer L. e Jensen P. (a cura di), *Formal and Informal Work. The Hidden Work Regime in Europe*, Routledge, New York, cap. 6.
- Morgan K.J., Zippel K., 2003, *Paid to Care: The Origins and Effects of Care Leave Policies in Western Europe*, «Social Politics», Spring.
- Moss P. e Korintus M. (a cura di), 2009, *International Review of Leave Policies and Related Research 2008*, Employment Relations Research Series, Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform, Uk, disponibile alla pagina web: <http://www.berr.gov.uk/files/file47247.pdf>.

- O'Connor J., 1996, *Gendering Welfare State Regimes*, «Current Sociology», vol. 44, n. 2, pp. 1-130.
- Oecd, 2009, *Family database*, 2009, disponibile alla pagina web: [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database).
- Oecd, 2007, *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.
- Opielka M., 2008, *Geld mit Liebe. Materielle Stärkung der Familie oder Vergesellschaftung ihrer Funktionen?*, «vorgänge», vol. 3, pp. 32-46.
- Pfau-Effinger B., 2004a, *Development of Culture, Welfare States and Women's Employment in Europe*, Ashgate, Aldershot.
- Pfau-Effinger B., 2004b, *Historical Paths of the Male Breadwinner Family Model – Explanation for Cross-National Differences*, «British Journal of Sociology», vol. 55, n. 3, pp. 377-399.
- Pfau-Effinger B., 2005a, *Welfare State Policies and the Development of Care Arrangements*, «European Societies», vol. 7, n. 2, pp. 321-347.
- Pfau-Effinger B., 2005b, *Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation*, «Journal of Social Policy», vol. 34, n. 1, pp. 1-18.
- Pfau-Effinger B. e Sakac-Magdalenic S., 2009, *Formal and Informal Work in the Work-Welfare Arrangement of Germany*, in Pfau-Effinger B., Flaquer L. e Jensen P. (a cura di), *Formal and Informal Work in Europe. The Hidden Work Regime in Europe*, Routledge, New York, cap. 5.
- Pfau-Effinger B., Jensen P.H. e Flaquer L., 2009, *Formal and Informal Work in European Societies – A Comparative Perspective*, in Pfau-Effinger B., Flaquer L. e Jensen P. (a cura di), *Formal and Informal Work. The Hidden Work Regime in Europe*, Routledge, New York, cap. 9.
- Pfau-Effinger B., Flaquer L. e Jensen P. (a cura di), 2009, *Formal and Informal Work. The Hidden Work Regime in Europe*, Routledge, New York.
- Plantenga J. e Remery C., 2007, *Work Family Reconciliation: In Search of Reliable Statistics and Meaningful Indicators*, paper preparato for the Noe meeting in Warsaw «Reconciling Work and Welfare in Europe», 12-15 giugno.
- Salmi M., 2006, *Parental Choice and the Passion for Equality in Finland*, in Ellingsaeter A.L. e Leira A. (a cura di), *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*, The Policy Press, Bristol, pp. 145-170.
- Salmi M. e Lammi-Taskula J., 2006, *Family Policy, Labour Market and Polarization of Parenthood in Finland*, in Myhrman R. e Sääntti R. (a cura di), 2007, *Opportunities to Reconcile Family and Work*, Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2007 n. 16, pp. 87-102.
- Saxonberg S., 2003, *The Czech Republic Before the New Millennium*, East European Monographs, Columbia University Press, New York.
- Saxonberg S. e Sirovatka T., 2009, *Czech Family Policy: Refamilialization in the Face of Contradictory Public Attitudes*, «Journal of Societal and Social Policy», vol. 7, n. 3, pp. 95-106.
- Saxonberg S. e Szelewa D., 2007, *The Continuing Legacy of the Communist Legacy? The Development of Family Policies in Poland and the Czech Republic*, «Social

- Politics: International Studies in Gender, State & Society», vol. 14, n. 3, 2007, pp. 351-379.
- Schneider N.F. e Rost H., 1998, *Von Wandel keine Spur – Warum ist Erziehungsurlaub weiblich?*, in Oechsle M. e Geissler B. (a cura di), *Die ungleiche Gleichheit. Junge Frauen und der Wandel im Geschlechterverhältnis*, Leske und Budrich, Opladen, pp. 217-236.
- Surdej A., Slezak E., 2009, *Formal and informal work in a post-communist welfare regime – The case of Poland*, in Pfau-Effinger B., Flaquer L. e Jensen P.H. (a cura di), 2009, *Formal and Informal Work in Europe*, The Hidden Work Regime, Routledge, New York.
- Wall K., 2007, *Main Patterns in Attitudes to the Articulation Between Work and Family Life: A Cross-national Analysis*, in Crompton R., Lewis S. e Lyonnette C. (a cura di), *Women, Men, Work and Family in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York, pp. 86-115.

Tabella 2 - Interazione tra schemi di congedo familiare e occupazione delle madri con figli piccoli

Paese	Numero di mesi di congedo familiare con benefici che coprono almeno due terzi del salario (dati del 2005 e del 2006) (1) <sup>(a)</sup>	Proporzione di madri lavoratrici con figli di età inferiore a 2 anni (2) («+» significa sopra la media dell'Europa a 25)	Proporzione di madri lavoratrici con figli di età compresa tra 3 e 5 anni (3) («+» significa sopra la media dell'Europa a 19)
<i>Paesi con un numero di mesi di congedo familiare relativamente alto (superiore alla media europea di 7 mesi)</i>			
Svezia	16	44+	81,3+
Slovenia	12	50+	<i>n.d.</i>
Danimarca	11,5	51+	77,8+
Lussemburgo	10	46+	58,7+
Estonia	12	33	<i>n.d.</i>
Litania	12	37	<i>n.d.</i>
Finlandia	10	34	80,7+
Media di questo gruppo		42	74,7
<i>Paesi con un numero di mesi di congedo familiare relativamente basso (pari o inferiore alla media europea di 7 mesi)</i>			
Portogallo	4	62+	71,8+
Irlanda	5	43+	<i>n.d.</i>
Grecia	4	46+	53,6
Spagna	4	47+	54,2
Francia	4 <sup>(c)</sup>	46+	63,8+
Paesi Bassi	4	64+	68,3+
Cipro	4	57+	<i>n.d.</i>
Belgio	3,5	57+	63,3+
Regno Unito	1,5	52+	58,3+
Repubblica Ceca	7	12	50,9+

segue *Tabella 2 - Interazione tra schemi di congedo familiare e occupazione delle madri con figli piccoli*

Paese	Numero di mesi di congedo familiare con benefici che coprono almeno due terzi del salario (dati del 2005 e del 2006) (1) <sup>(a)</sup>	Proporzione di madri lavoratrici con figli di età inferiore a 2 anni (2) («+» significa sopra la media dell'Europa a 25)	Proporzione di madri lavoratrici con figli di età compresa tra 3 e 5 anni (3) («+» significa sopra la media dell'Europa a 19)
<i>segue Paesi con un numero di mesi di congedo familiare relativamente basso (pari o inferiore alla media europea di 7 mesi)</i>			
Repubblica Slovacca	7	16	46,6
Italia	5	41	50,6
Polonia	4	35	<i>n.d.</i>
Lettonia	4	33	<i>n.d.</i>
Austria	4	27	62,4+
Germania	3,5 <sup>(d)</sup>	32	54,8
Malta	3	32	<i>n.d.</i>
Media di questo gruppo		41	47
Media dell'Europa a 25	7	42	58,2 (Europa a 19)

*n.d.*: Dati non disponibili.

<sup>(a)</sup> Non sono disponibili dati relativi all'Ungheria, alla Bulgaria e alla Romania.

<sup>(b)</sup> Superiore alla media dell'Europa a 19.

<sup>(c)</sup> Fino al 2006; da allora 13,5 mesi.

<sup>(d)</sup> 6 dal terzo figlio.

*Fonti:*

(1) *Eu Statistics on Income and Living Conditions* (Eu-Silc), 2008, Indicatore 18M3; European Commission, 2009.

(2) *Oecd Family database*, 2009, Chart LMF2.4, 2006; questa statistica opera una distinzione tra madri che lavorano con figli di età inferiore a 3 anni, madri che usufruiscono del congedo per maternità e quelle che usufruiscono del congedo parentale.

(3) Oecd, 2007, tabella 3.2, dati relativi al 2005 e al 2006. Danimarca 1999, Finlandia 2002, Italia 2003.

## Il difficile percorso verso la coerenza nella governance Ue della migrazione

**Emma Carmel, Regine Paul**

RPS

*All'interno dell'Ue è in atto un tentativo chiaro per articolare e rendere coerente l'insieme di politiche, narrazioni, definizioni e processi relativi al governo della migrazione, e in particolare all'adozione di nuove logiche di governo e di relazione per governare le migrazioni sotto il titolo di «nuove politiche dell'immigrazione». Lo sforzo per affermare un regime coerente di governance nel campo della migrazione richiede una combinazione e una ricombinazione*

*delle politiche, dei presupposti istituzionali e delle relazioni all'interno dell'Ue e tra l'Ue e gli Stati membri. Questo articolo identifica e valuta le principali narrazioni, spesso contraddittorie, mediate dalle istituzioni e da più ampie dinamiche del processo decisionale dell'Ue: diritti (umani), sicurezza, bisogni economici, integrazione sociale. Questi discorsi interagiscono per costruire un nuovo, identificabile terreno di policy per la governance europea della migrazione.*

### 1. Introduzione

Questo articolo prende in esame ciò che significa in concreto complessità della governance e il modo in cui tale complessità è «governata» dall'imperativo del discorso sulla «coerenza», in uno dei più complessi esempi di processo decisionale che oggi possiamo osservare. La nostra attenzione si concentra in primo luogo sull'emergere di una migrazione legale come terreno relativamente nuovo di governance nell'Ue, che a partire dal 1999 ha esteso il raggio e la diversità degli interessi (riuniti entro e attraverso le diverse narrazioni di policy) che sono legittimamente considerati parte del modo in cui l'Ue si propone come organo politico decisionale.

Basandoci su un precedente lavoro sviluppato in un contesto differente (Carmel e Harlock, 2008), sosteniamo che la governance della migrazione implica una contestazione continua e una elaborazione in materia di «migrazione», in vista della costruzione di un terreno governabile, identificabile come politica della migrazione dell'Ue. Que-

sto terreno di policy è dinamico e instabile ma la nostra idea è che una politica della migrazione identificabile sia in via di «assemblaggio» (Newman e Clarke, 2009) di una serie di orientamenti e di interessi politici piuttosto diversi e contraddittori, che si intersecano e si condizionano reciprocamente. Il nostro approccio si rifà alle intuizioni di coloro che sottolineano l'importanza del lavoro discorsivo nel processo decisionale (ad esempio Yanow, 1996; 2000), per indagare il modo in cui le tensioni *tra* ed *entro* i quattro principali approcci alla migrazione si rapportano con la costruzione della governance della migrazione nell'Ue e sono organizzati al suo interno. Questo impegno per la coerenza, fatto piuttosto insolito quando si tratta di processi decisionali, si è trasformato in una configurazione esplicita del dibattito europeo, essendo rappresentato in molti documenti e utilizzato anche come strumento per discutere e negoziare con altri attori. Con Yanow l'impegno per la coerenza può essere interpretato come un tentativo continuativo di dare senso a politiche conflittuali e a rivendicazioni concorrenti.

Il saggio è organizzato come segue. Nella prossima sezione descriveremo come la terminologia dell'assemblaggio possa attirare l'attenzione sul modo in cui i vari orientamenti politici, in parte contraddittori, si connettono in un contesto flessibile e spesso inaspettato di produzione di senso, e sul modo in cui gli attori, i processi e le pratiche si intersecano nella produzione di una «coerente» politica della migrazione nell'Ue. La terza sezione ripropone la «storia in pillole» degli sviluppi recenti della politica della migrazione, prima di esaminare le quattro narrazioni interrelate che si connettono alla governance della migrazione nell'Ue, le loro ambiguità, le interpretazioni stratificate, le interrelazioni e le tensioni interne ed esterne. Nell'analisi che abbiamo condotto su tutte le comunicazioni, direttive e proposte Ue pubblicate sulla migrazione dopo il Trattato di Amsterdam del 1997, abbiamo identificato le seguenti quattro narrazioni sugli interventi politici in materia di migrazione: diritti e uguaglianza; sicurezze e rischi; bisogni economici; integrazione sociale. Questi orientamenti sono utilizzati per individuare, o anche per creare, diverse classificazioni di status della persona migrante, diverse definizioni di «Europa» e diverse configurazioni giuridiche degli Stati membri. Mostriamo come i discorsi di carattere generale nascondano spesso modelli di intervento conflittuali che possono anche essere contraddittori. Tuttavia, nella misura in cui le tensioni persistono, continua anche lo sforzo per definire e delimitare una governance coerente della migrazione nell'Ue. Prosegue così il tentativo di assemblare molteplici narrazioni sugli in-

terventi politici in un quadro di produzione di senso, che di recente è stato classificato come «politica unica della migrazione Ue».

## 2. *Assemblaggio della complessità istituzionale nella politica Ue sulla migrazione*

In questo saggio facciamo ampio uso (forse adattandoli) dei termini «assemblaggi» e «assemblare» tratti dai lavori di Newman e Clarke (2009), per comprendere come l'Unione in tutta la sua complessità ha finora costruito e cercato di istituzionalizzare un terreno governabile che possa essere rappresentato e utilizzato come «governance Ue della migrazione». Siamo d'accordo con l'affermazione dei due studiosi, secondo la quale i processi di governo richiedono lavoro, elaborazione e attuazione di politiche che producano tali processi. Per noi conta soprattutto il fatto che il riferimento all'assemblaggio attira l'attenzione sul carattere strutturato, ma non necessariamente coerente, della governance (*ivi*, p. 9). A nostro avviso la battaglia per la coerenza richiede un'analisi dei discorsi che sostengono e danno senso alle pratiche di governo, e del modo in cui le narrazioni assunte in questi discorsi di carattere generale aiutano a organizzare diversi elementi della governance Ue della migrazione. Prima di esaminare in dettaglio i discorsi e le loro narrazioni concorrenti, dobbiamo occuparci dei modi in cui nel nostro caso la complessità della governance si manifesta dal punto di vista istituzionale, tenendo conto della sua *uropeità* e del suo *focus sulla migrazione*.

*Primo il caso Ue.* Il nostro studio considera la governance Ue come oggetto di analisi: cerchiamo di spiegare come la governance Ue sia praticata nel suo insieme, considerando cioè l'Unione come un'entità che comprende numerose istituzioni, commissioni, reti riconosciute formalmente e informalmente che si estendono anche al di là dell'Ue per formare un «terreno strategico complesso» (Kostakopoulou, 2000, p. 500), dove «esistono molteplici e distinti luoghi di potere, [...] la cui densità di interconnessioni comporta il fatto che nessuno di essi possa essere esaminato isolandolo dagli altri».

Al di là dell'intrinseca complessità della funzione di governo nell'Ue, ulteriori complicazioni discendono dal *caso migrazione*. Le politiche della migrazione e dell'immigrazione sono soggette, anche all'interno

RPS

Emma Carniel, Regine Paul

degli Stati nazionali, a tendenze fortemente conflittuali, coinvolgono una moltitudine di attori e possono impegnare numerose prospettive politiche (Sciortino, 2000), come il commercio internazionale, lo sviluppo, le politiche del lavoro, ecc. La migrazione, dunque, è un problema di legislazione internazionale, ma anche di relazioni tra Stati: le relazioni storiche tra paese di origine e paese di destinazione, e le relazioni con i paesi confinanti hanno il loro peso. Essa riguarda in primo luogo i ministri dell'Interno, ma può coinvolgere numerosi altri organismi, e quindi orientamenti e aree di attività di ordine politico, professionale e personale che sono potenzialmente in conflitto (Crowley, 2001). Qui ci concentriamo su tre gruppi di relazioni che hanno particolare rilievo, ciascuno dei quali contribuisce alla complessità della governance Ue della migrazione.

*Stati membri, legislazione e Corte di giustizia europea.* Gli Stati membri hanno un'autorità di governo su tutte le aree di policy molto più estesa di quella di cui è dotata un'autorità sovranazionale semi-federata. Infatti, anche nella cosiddetta *hard law* che fa parte dell'*acquis communautaire*, le sanzioni per la mancata conformità sono limitate, e la distinzione tra legislazione federata Ue e raccomandazioni che rientrano nella *soft law* non è tanto chiara come si potrebbe pensare (Falkner et al., 2005). Inoltre i vari Stati membri, con storie differenti e differenti gradi di autorità all'interno dell'Ue, sono subordinati all'*acquis* in misura diversa. Gli Stati di recente adesione hanno un accesso differenziato ai diritti dell'Unione che si pretendono fondamentali, in particolare la libertà di movimento (ad esempio Kvist, 2004; per una discussione più approfondita si vedano Carmel e Paul, 2009), mentre i termini di assorbimento, applicazione e «traslazione» dell'*acquis* per gli Stati di recente adesione sono notevolmente diversi da quelli applicati agli Stati di più antica adesione (Lendvai, 2008). Kostakopoulou (2000) sottolinea che, diversamente da quanto avviene all'interno degli Stati membri, le politiche e le leggi che riguardano i migranti nell'Ue non sono applicabili in modo uniforme, come dimostra nel modo più evidente l'esempio degli *opt-ins* e *opt-outs* di Schengen. Secondo Kostakopoulou, inoltre, le restrizioni imposte agli Stati membri sul modo in cui le sentenze della Corte di giustizia europea si possono applicare in relazione all'Area di Libertà, sicurezza e giustizia, comportano un'applicazione non uniforme anche per l'*acquis* sulla migrazione, escludendo un facile ricorso alle decisioni di portata europea della Corte di giustizia.

*Stati membri, Consiglio europeo e Commissione europea*<sup>1</sup>. Secondo l'opinione diffusa, la Commissione, in materia di politiche della migrazione, ha cercato di imporre un orientamento «liberale» fondato soprattutto sull'economia e sui diritti, al quale ha opposto una costante resistenza un Consiglio dell'Ue più orientato alla sicurezza, e deciso a proteggere la propria sovranità in materia di politiche e istituzioni di controllo delle frontiere (Uçarer, 2009; Niemann, 2008; Groenendijk, 2005). A nostro avviso si tratta di un argomento parziale. In primo luogo si fonda su una distinzione troppo semplicistica tra diritti e sicurezza (Sasse, 2005). Inoltre Guiraudon (2000; 2003) ha dimostrato in modo convincente come gli Stati membri abbiano delegato importanti aspetti del controllo sulla «sicurezza» a reti di professionisti (polizia, funzionari delle dogane), che sono sì amministratori nazionali ma, in questo contesto, sono anche decisori politici a livello europeo. Gli Stati membri appaiono meno gelosi della propria sovranità di quanto si potrebbe supporre. Inoltre l'emergere di partiti etnico-nazionalisti, xenofobi e razzisti come protagonisti normali, e anche significativi, del paesaggio politico (si vedano Schierup e al., 2006, pp. 3-10), ha provocato reazioni politiche inaspettate. Ad esempio la direttiva anti-discriminazione dell'Ue è stata infine accolta dal Consiglio solo in uno scenario che contemplava l'elezione al governo nazionale dell'Austria di un partito esplicitamente razzista, a testimoniare simbolicamente le credenziali liberal-democratiche del Consiglio stesso.

*Rappresentazioni.* Le politiche della migrazione nell'Ue non sono soggette a co-decisione. Ciò significa che l'apparato dell'Unione designato dalle elezioni ha pochi diritti in materia di gestione politica. Inoltre la forma sfaccettata con cui si presenta il terreno delle politiche della migrazione fa in modo che le forze politiche dell'Unione non siano schierate in modo netto. Così la rappresentanza degli interessi per quanto riguarda i diritti e l'integrazione sociale dei migranti è stata attiva nell'Ue per qualche tempo ma ha avuto un impatto modesto, per lo meno fino a un'epoca recente (Uçarer, 2009; Geddes, 2000b). La rappresentanza degli interessi socio-economici è dispersa e frammentata: gli interessi liberistici del capitale nel commercio internazionale sono ben rappresentati in Europa (grazie in particolare alla Tavola

<sup>1</sup> Abbreviazioni usate: Cecc = *Commission of the European Communities* (Commissione delle Comunità europee), Ceu = *Council of the European Union* (Consiglio dell'Unione europea).

rotonda europea degli industriali) ma, per quanto riguarda le politiche della migrazione, le richieste, le attitudini e le reazioni di particolari categorie di capitale alle misure che riguardano specificamente la migrazione sono adattate al settore, al tipo e alla forma di attività economica (Menz, 2009). Vi è inoltre una forte divergenza di interessi tra gli Stati membri a causa dell'interazione della legislazione Ue per quanto riguarda la libertà di movimento, le strutture e regolazioni nazionali del mercato del lavoro e le legislazioni nazionali sulla migrazione. Infine la priorità data alla legislazione comunitaria sul mercato unico ha favorito alcuni datori di lavoro rispetto ad altri e ha prodotto risultati fortemente ambivalenti, anche all'interno di un singolo Stato membro, per i lavoratori di differenti paesi d'origine che lavorano in settori differenti o con differenti livelli di qualificazione, a seconda che siano cittadini Ue o persone provenienti da paesi terzi (Carmel e Paul, 2009; Triandafyllidou e al., 2007). Tutto ciò rende di per sé importante, ma particolarmente difficoltosa, la rappresentanza degli interessi per i migranti e per i lavoratori migranti nel «mercato unico» (Papadopoulos e Roumpakis, 2009).

### *3. Assemblaggio della governance Ue della migrazione entro e attraverso le narrazioni di policy*

Prima di analizzare le principali narrazioni sulle policy e i programmi che le accompagnano, intendiamo presentare una *breve guida di orientamento* alla storia dei passaggi formali delle politiche che riguardano la questione della migrazione nell'Ue. L'Accordo di Schengen (1985) è generalmente considerato il primo effetto giuridico del programma sulla libertà di movimento dei lavoratori della Comunità europea previsto dal Trattato di Roma. Non è stato però possibile, e questo è un punto importante ai fini del nostro ragionamento, raggiungere un'intesa in grado di applicare a tutti gli Stati membri l'accordo di Schengen. Malgrado la centralità del dogma della libertà di movimento nel concetto fondativo della Cee/Ce/Unione europea, l'assunzione e la pratica di tale dogma sono state disuguali, limitate e incoerenti sul piano filosofico, come testimonia il trattamento variabile degli Stati di nuova adesione dagli anni '80 in avanti (Guillen e Palier, 2004). L'interesse per le questioni della migrazione è poi cresciuto nel corso degli anni '90. Il Trattato di Maastricht, che garantisce il diritto alla libertà di movimento per i cittadini-lavoratori dell'Ue, le rivoluzioni di

velluto, il collasso dell'ex Unione Sovietica e le guerre nell'ex Jugoslavia hanno contribuito a far crescere sensibilmente la migrazione verso gli Stati membri dell'Ue.

Nel 1997 la firma del Trattato di Amsterdam (diventato operante nel 1999) ha dato una parziale rilevanza comunitaria ad alcuni aspetti della politica della migrazione sottoposti a un periodo di transizione. A partire dal 2005 la Commissione ha il diritto esclusivo di iniziativa su questa materia. Dopo un'intensa attività iniziale negli anni dal 2000 al 2003, solo in parte confluita in progetti di Direttive, dal 2005 in poi la Commissione ha iniziato a raccogliere un ventaglio di orientamenti, approcci e interessi in materia di migrazione sia per essere in grado di agire coerentemente, sia per potere organizzare le proprie attività in modo razionale tra le varie Direzioni interessate. Nel 2008 la Commissione ha invocato esplicitamente una «coerente politica dell'immigrazione» (Cec, 2008b), anche per bilanciare i modesti risultati qualitativi prodotti dal «Programma dell'Aja» del Consiglio (Cec, 2008a). Peraltro i Consigli europei di Tampere (1999) e dell'Aja (2004) avevano già fissato alcuni parametri significativi per lo sviluppo delle politiche della migrazione. Il Consiglio di Tampere interpretava la migrazione soprattutto in termini di controllo degli ingressi, ma dava anche impulso alla regolazione e al miglioramento dello status per i residenti legali provenienti da paesi terzi nella cosiddetta Area di Libertà, sicurezza e giustizia. Il Programma dell'Aja ha introdotto però nuovi orientamenti nelle politiche della migrazione per quanto riguarda l'integrazione sociale e, in particolare, la gestione e la produzione di particolari forme di crescita economica nei termini previsti dall'Agenda di Lisbona.

### 3.1 I diritti e la narrazione sull'uguaglianza

La letteratura in materia fa un uso tendenzialmente liberale del termine diritti umani, mentre l'agenda dei diritti coglie solo alcuni aspetti delle politiche della migrazione. Abbiamo identificato tre narrazioni legate al discorso generale sui diritti che si differenziano piuttosto nettamente: espansione limitata dei diritti, protezione soggetta a condizioni e progetto di riduzione dei diritti. Tali narrazioni sono state utilizzate e combinate assieme da attori differenti per estendere, ma anche per adattare e per limitare in molti modi, i diritti e lo status dei migranti nell'Ue.

In primo luogo l'agenda dei diritti umani, in termini di *espansione limi-*

RPS

Emma Carnel, Regine Paul

*tata dei diritti*, è generalmente considerata un elemento trainante di quello che l'Ue ha classificato come trattamento umano ed equo. L'adozione dei diritti al ricongiungimento familiare per i residenti legali provenienti da paesi terzi (Tcn nell'acronimo inglese, da *Third country nationals, n.d.t.*) nel 2003 (CeU, 2003b) e la direttiva sui diritti di residenza per i residenti di lungo periodo Tcn (*Long-term resident, Ltr-Tcn*) (CeU, 2003b) hanno creato – intenzionalmente, sulla base del mandato del Trattato di Amsterdam – uno status di cittadino naturalizzato per assicurare i diritti di residenza ai Tcn in assenza di regimi praticabili o desiderabili di naturalizzazione (Peers, 2001). Tuttavia questa espansione dei diritti deriva anche da interpretazioni in senso limitativo delle direttive sul trattamento equo e sulla non discriminazione adottate nel 2000 (CeU, 2000a; 2000b), nessuna delle quali stabilisce uno status esplicito legato ai «diritti umani» nella legislazione Ue. Più di recente, infatti, si è dovuto ricorrere a una direttiva supplementare per proteggere i diritti dei rifugiati, dato che alcuni di questi diritti erano decaduti con la direttiva sui ricongiungimenti familiari. Qui è in gioco il «trattamento umano» piuttosto che il «trattamento equo», al di là della loro origine nella non discriminazione, e non certo un'iscrizione dei «diritti» comparabile a quelli dei cittadini Ue. Questo vale anche per i Ltr-Tcn, che potrebbero avere acquisito diritti formali e l'accesso alla garanzia di residenza di lungo periodo ma che devono ancora soddisfare le condizioni per la richiesta di status imposte – e rese spesso più vincolanti – dagli Stati membri. In un contesto come quello appena descritto, come argomenta bene Uçarer (2009), l'interpretazione relativa all'espansione dei diritti nella proposta iniziale della Commissione per i Ltr è stata assoggettata alla logica della sicurezza a causa della resistenza di alcuni Stati membri, nonostante la presa di posizione del Consiglio a favore del trattamento equo ribadita al vertice di Tampere (si veda anche Kostakopoulou, 2002). In termini di impegno per la coerenza possiamo spiegare nel modo seguente questa interpretazione, relativa a politiche tra loro concorrenti nell'ambito del discorso sui diritti: nel tentativo di fissare i confini tra legalità e illegalità, e tra migranti che sono in Europa o fuori dall'Europa, il Consiglio ha deciso di adottare un'agenda *limitata* in materia di trattamento equo e di espansione dei diritti. Ciò servirebbe a identificare quelli che si possono considerare migranti «legittimi», desiderabili, da inserire così entro l'agenda dei diritti, mentre si affida alla regolazione degli Stati membri il controllo dei migranti «illegali» e indesiderabili. La *protezione soggetta a condizioni*, come seconda narrazione nel discorso

relativo all'uguaglianza e ai diritti, si manifesta con chiarezza nel trattamento delle vittime del traffico di esseri umani, di cui fanno parte i tentativi di assemblare politiche da una varietà di prospettive e di pratiche. Negli anni '90 il traffico di esseri umani era trattato come questione criminale, a causa della necessità di vigilare sui responsabili del reato (in connessione con l'industria del sesso in particolare). Si trattava di un caso davvero archetipico di «shopping delle giurisdizioni», secondo l'interpretazione di Guiraudon (2000), strutturato come questione di vigilanza transfrontaliera che aveva a che fare con reti di professionisti nettamente al di fuori dei negoziati politici formali. Vi era tuttavia una contraddizione con il desiderio di punire i migranti che risiedevano illegalmente: come si può punire una persona allontanata con la forza? Questo aspetto doveva essere in qualche modo incluso nella più ampia considerazione del trattamento umano ed equo da parte dell'Ue, allo scopo di costruire una narrazione più coerente sulle politiche adottate. È stata così imposta una visione dei diritti umani che ha a che vedere con la protezione piuttosto che con l'umanità o con l'equità. Allo stesso tempo la direttiva che protegge dalle espulsioni le vittime del traffico di esseri umani richiede anche la loro «cooperazione» e la loro assistenza nelle investigazioni sui trafficanti criminali. Data la posizione particolarmente vulnerabile di tali migranti, la protezione che deve essere offerta appare non tanto orientata ai diritti quanto fortemente soggetta a condizioni. Tuttavia il tentativo di far convergere i diversi orientamenti in una coerente politica della migrazione (piuttosto che trattarla come parte di una politica della giustizia criminale) produce una notevole ambiguità riguardo allo status di legalità/illegalità delle persone che sono oggetto di traffico di esseri umani: le quali possono essere protette dall'espulsione ma non ottengono necessariamente la garanzia di una residenza legale. Ciò può anche voler dire che lo status giuridico, più che fondarsi su diritti, ingresso, residenza e paese di origine, si basa sul progresso e la discrezionalità delle singole investigazioni criminali.

In terzo luogo il ruolo degli orientamenti in materia di «diritti» nel plasmare un terreno di politiche coerenti è illustrato dalla progressiva *riduzione dei diritti* per coloro che richiedono asilo nel territorio dell'Ue. L'Unione ha ampliato la lista dei paesi terzi «sicuri» (una lista unica per tutti gli Stati membri), con uno standard di procedure comuni riguardo all'espulsione (che prevedono anche il diritto all'indennizzo e quello alla correttezza procedurale), ma non ha commentato (per quanto di nostra conoscenza) l'allungamento dei periodi di incarcera-

RPS

Emma Carnel, Regine Paul

zione per bambini e adulti che richiedono asilo (ad esempio nel Regno Unito), la miserabile condizione dei campi in cui risiedono le persone che chiedono asilo (ad esempio in Italia) e lo scarico di responsabilità sui paesi confinanti per i richiedenti asilo (facilitando così la loro incarcerazione), come nel caso dell'Ucraina. Secondo Boswell (2003; 2008) la politica della migrazione è stata articolata in una prospettiva orientata ai diritti in contrasto con gli orientamenti alla sicurezza prevalenti nella più importante Direzione generale della Commissione (la Dg Libertà, sicurezza e giustizia). Più scettico è il punto di vista di Kostakopoulou (2000). Gli argomenti relativi alla necessità di investigare le «cause prime» della migrazione e della richiesta di asilo avrebbero dovuto ispirarsi non tanto a una prospettiva centrata sullo sviluppo e sui diritti quanto ai limiti posti alla possibilità di accedere all'asilo nell'Ue durante il periodo del boom dei flussi all'inizio degli anni '90. Più tardi la politica della migrazione ha assunto un'impostazione più convenzionale, adattandosi alle esigenze della governance esterna orientata alla sicurezza (Lavenex, 2006): i finanziamenti soggetti a forti condizioni e disponibili per un numero limitato di paesi, ai quali è stata richiesta una vigilanza sulle loro frontiere, hanno confinato l'Ue *de jure* e *de facto* nella più ampia cornice della politica di frontiera europea.

In questo scenario, la politica dell'asilo è stata trattata in modo abbastanza separato da altri aspetti del discorso sui diritti e sull'uguaglianza, essendo contrassegnata in linea generale dalla tendenza a proporre e a intensificare il «contenimento» piuttosto che le garanzie dei diritti. La politica della migrazione viene assemblata ricorrendo a elementi che derivano da un'interpretazione dei diritti selettiva e, paradossalmente, soggetta a forti condizioni secondo una logica di sicurezza = esclusione, intrecciandosi strettamente con la narrazione sulla sicurezza che analizzeremo più avanti. Ciò che è stato esteso e riaffermato, tuttavia, è il trattamento speciale accordato ai rifugiati. Di solito un richiedente asilo abbastanza fortunato da ottenere lo status di rifugiato<sup>2</sup> è in grado di accedere ai diritti sociali e politici più facilmente di altre persone provenienti da paesi terzi (ad esempio la concessione di sostegni speciali, la priorità nell'assegnazione di alloggi, l'accesso a corsi di lingua e di formazione al lavoro). Oggi tutto ciò si riflette anche nella governance Ue della migrazione, attraverso: a)

<sup>2</sup> È una possibilità estremamente ridotta: in molti Stati membri meno del 5% dei richiedenti asilo riescono a ottenere lo status di rifugiato.

l'assegnazione di diritti speciali ai rifugiati, rispetto ai residenti di lungo periodo che provengono da paesi terzi; *b*) l'istituzione di un nuovo fondo per i rifugiati, per facilitare l'integrazione sociale e la sistemazione dei rifugiati nell'Unione europea. In questo contesto possiamo osservare come una varietà di narrazioni relative ai diritti – limitata estensione dei diritti, protezione soggetta a condizioni e riduzione dei diritti – possa coincidere nella classificazione pratica delle persone che ottengono lo status di rifugiati.

### 3.2 Le narrazioni sulle sicurezze e sui rischi

Il secondo aspetto ampiamente discusso nella letteratura sul tema concerne la politica della sicurezza. La «securitizzazione» è stata giustamente considerata un orientamento anti-politico, che consegna il processo decisionale al dominio della sicurezza nazionale, all'esigenza di proteggere gli «interessi nazionali», e anche ai professionisti specializzati in sicurezza, dalle guardie di frontiera alle agenzie di intelligence (Huysmans, 2000).

Noi abbiamo individuato tre distinte narrazioni sul discorso della sicurezza in materia di migrazione – giustizia criminale, ordine pubblico e sicurezza nazionale – adottando il punto di vista di Neal (2009) secondo cui l'affermazione di un orientamento anti-politico ha meno a che fare con l'emergenza e la crisi e più con la trasformazione in routine e la regolarizzazione dell'intervento professionale e della gestione del «rischio». Possiamo trovare una conferma di questo assunto nel primo aspetto degli orientamenti in materia di sicurezza, quello della *giustizia criminale*, che ha a che fare con la criminalità transfrontaliera e la definizione/gestione della frontiera, entrando talvolta in conflitto con la definizione dei diritti di ingresso, soprattutto in caso di espulsione e di soggiorno oltre i limiti consentiti. In questo caso i professionisti coinvolti fanno parte delle forze di polizia. E non solo sono imbrigliati nella complessità degli assetti giuridici nazionali e dell'Ue, ma lavorano in cooperazione attraverso Europol e Interpol, dovendosi confrontare con una varietà di vincoli legali e professionali per quanto riguarda la loro attività transfrontaliera (ad esempio tutela della privacy e protezione dei dati). La giustizia criminale viene assemblata come un elemento della politica della migrazione che si interseca con i diritti delle «vittime del crimine», generalmente le vittime del traffico di esseri umani che abbiamo citato in precedenza. Questi migranti «illegali» semi legalizzati sono dunque identificati e classificati in con-

RPS

Emma Carnel, Regine Paul

trapposizione con i migranti in possesso di visto che soggiornano oltre i limiti consentiti, coloro che richiedono asilo senza ottenerlo e, più in generale, i migranti privi di documenti, allo scopo di rendere coerenti le tensioni tra diritti e sicurezza che attraversano le diverse narrazioni.

Nell'assemblaggio della governance della migrazione sono inseriti anche altri attori, in particolare i datori di lavoro che impiegano cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno, che diventano così protagonisti della categoria della sicurezza. I datori di lavoro devono essere attivi, e sono responsabilizzati in quanto soggetti che governano la «migrazione illegale». Così la distinzione legale/illegale, e i tentativi di accentuare questa distinzione nel periodo 2000-2005, possono essere considerati un modo per identificare più chiaramente il terreno politico della migrazione nel quale operano il sistema della giustizia criminale e altri professionisti della «sicurezza».

Il secondo elemento che caratterizza l'orientamento in materia di sicurezza è strettamente connesso a quello più generale attinente alla giustizia criminale, ed è l'*ordine pubblico*. A questo riguardo la governance della migrazione nell'Ue è legata alla dimensione della coesione sociale. La «securizzazione» dell'ordine pubblico è utilizzata per tenere sotto controllo lo spostamento temporaneo da una frontiera all'altra di tifosi di calcio, di partecipanti a manifestazioni politiche e di esponenti politici (vedere il rifiuto del Regno Unito di far entrare nel paese un esponente della destra olandese), e riguarda generalmente singole persone piuttosto che categorie o gruppi di migranti. Ma può anche assumere forti connotazioni razziste, come nel caso dell'espulsione dall'Italia dei Rom della Romania, ed essere legata alla categoria superiore della sicurezza nazionale nel caso dei predicatori politico-religiosi, in particolare quelli islamici (vedere più avanti). Le questioni di ordine pubblico rientrano nella categoria della de-politicizzazione; la minaccia all'ordine pubblico può essere articolata con la sicurezza nazionale, ma anche con questioni che riguardano l'integrazione so-

<sup>3</sup> L'elisione linguistica qui non è casuale: i migranti diventano «illegali» assumendo un impiego per il quale non sono autorizzati da un visto, mentre i datori di lavoro agiscono illegalmente impiegando lavoratori che non hanno le carte «in regola». Il «lavoro illegale» e la «migrazione illegale» non sono semplicemente articolati insieme, ma sono in qualche modo combinati insieme in una condizione unica, che viene definita congiuntamente in base allo status di migrante e a quello relativo all'impiego, rendendo «illegale» sia il datore di lavoro sia la persona impiegata (vedere la regolazione Ue sulle responsabilità dei datori di lavoro).

ziale e la coesione (i rischi connessi) o la salute pubblica (la «salute» è diventata una condizione per l'ingresso legale dei migranti in molte direttive). È fondamentale tuttavia sottolineare che le minacce all'ordine pubblico e la tutela dell'ordine pubblico hanno una portata nazionale, non europea. Una recente comunicazione della Commissione cerca di regolare e di limitare l'ampiezza con cui gli *Stati membri* hanno interpretato l'ammissibilità delle eccezioni mirate a garantire lo status di Ltr ai Tcn. Si riferisce in particolare all'eccessivo ricorso a restrizioni motivate dalla sicurezza nazionale e dall'ordine pubblico. Nello sforzo di assemblare la sua coerente «politica della migrazione» la Commissione cerca di stabilire i limiti legali e politici all'azione degli Stati membri, ma la sua capacità di successo è naturalmente limitata.

Il terzo significato annesso alla narrazione della sicurezza concerne la *sicurezza nazionale*. A questo riguardo, nello scenario del terrorismo internazionale, l'aspetto prevalente a sostegno di questo argomento sarà presumibilmente quello relativo al prevalere dei potenti «modelli di valore» (*belief patterns*) sulle minacce (strutturate) costituite dalla migrazione (Albrecht, 2002). Tuttavia il ruolo svolto dal discorso della «sicurezza» nella governance Ue, anche nel modo in cui è affrontato dalla Commissione, dal Consiglio e dagli Stati membri, è meno lineare di quanto si potrebbe supporre. In primo luogo vi sono limitazioni piuttosto forti alla definizione di un'agenda di «securitizzazione» anche in presenza di condizioni favorevoli. Boswell sostiene che, nonostante le condizioni di crisi virtuale realizzatesi nel 2001, e più tardi dopo le bombe esplose a Madrid e Londra, le risposte «europee» (del Consiglio e della Commissione, ma anche quelle di altri attori) sono state piuttosto blande; non sono stati imposti forti vincoli ai diritti né è emersa una retorica nazionale orientata alla sicurezza (Boswell, 2007).

Il *dibattito* politico e quello più generale relativo agli elementi di securitizzazione si svolge oggi in assenza di una nuova «politica della migrazione» Ue. Tali elementi restano però disponibili sia come discorso a sostegno di particolari misure, sia come risorsa per la loro iscrizione in altre categorie: al pari dei test sulla salute pubblica, possiamo trovare esempi di sicurezza che diventano fattori di interferenza in altre categorie di policy.

### 3.3 La narrazione sui bisogni economici

Nel periodo in cui è stata messa a punto la Strategia di Lisbona la Commissione ha sviluppato, non casualmente, una narrazione sugli

RPS

Emma Carnel, Regine Paul

interventi politici basata su considerazioni economiche – iscrivendo sia l'una che l'altra nella logica generale ma più specifica dei bisogni – in collegamento con la Strategia europea per l'impiego (Ees nell'acronimo inglese) (Cec, 2000; 2003). Tutto ciò suggeriva, alla luce del nostro interesse per le contraddizioni e le tensioni insite nei discorsi sui temi in esame, un «approccio coerente» – o «intertestualità» – tra politiche economiche, politiche sociali e politiche della migrazione. In un'interpretazione economica delle politiche della migrazione fondata sui bisogni la Commissione ha riconosciuto che lo scenario economico e demografico dell'Unione, al pari di quello dei paesi di origine, rende improprie le politiche dell'immigrazione «zero». La Commissione ha così provveduto a una ridefinizione globale della politica della migrazione, prendendo in esame il «ruolo dell'immigrazione in relazione agli obiettivi di Lisbona» (Cec, 2003, p. 4).

A proposito di *bisogni economici generali*, si riteneva che la migrazione «incrementasse l'offerta di lavoro e contribuisse a superare le strozzature»; la promozione dell'impiego dei migranti risultava così desiderabile tanto per le economie nazionali e per la crescita dell'Ue più in generale, quanto per l'integrazione dei Tcn (*ivi*, p. 10). Di una proposta di direttiva su uno schema comune per l'ammissione dei lavoratori Tcn si è parlato per la prima volta nel 2001. Mentre la proposta veniva accantonata da un Consiglio timoroso di interferenze sul terreno della sovranità, la Commissione pubblicava nel 2005 il piano di intervento sulla migrazione legale e il Libro Verde che definiva un approccio Ue per la gestione della migrazione economica. Veniva così istituito un legame esplicito tra l'Agenda di Lisbona post-2005, orientata all'economia (Carmel, 2005), e la gestione della migrazione legale di lavoratori, allo scopo di promuovere la crescita dell'economia e la gestione delle pressioni sui sistemi di welfare (Cec, 2005b).

Secondo l'opinione comune la traiettoria verso la creazione di un mercato Ue e il libero movimento dei lavoratori è stata condizionata dalla resistenza protezionistica e gelosa della sovranità da parte sia del Consiglio nel suo insieme (Caviedes, 2004; Baldaccini e Toner, 2007) sia dei singoli paesi o dei gruppi di Stati membri (Menz, 2009; Schierup e al., 2006).

Avendo gli Stati membri respinto l'approccio della proposta di direttiva del 2001 fondato sulla necessità di importare lavoratori, nel periodo successivo al vertice dell'Aja la Commissione ha adottato un approccio più selettivo per governare gli ingressi. Invece di definire in termini generali i criteri di ingresso, si riferisce ora a specifiche catego-

rie di lavoratori attraverso una *definizione dei bisogni* molto più *specifici*. Sia la proposta di direttiva sia il Libro verde delimitano in modo più selettivo l'orientamento alla sicurezza dominante in caso di bisogno economico e di scarsità di manodopera. Ulteriori prove di questa impostazione sono costituite dall'approvazione, nell'estate del 2009, della proposta di istituire una Carta blu dell'Ue per i lavoratori con alta qualificazione (Cec, 2007a) e dalle regolazioni proposte per i lavoratori stagionali, gli apprendisti retribuiti e i trasferimenti interaziendali di manodopera. La Commissione ha perfezionato anche la proposta di uno schema comune per l'ammissione di lavoratori Tcn (Cec, 2007b). Un principio generale di ammissione, inoltre, è previsto dall'«esistenza di un contratto di lavoro» e dal «test dei bisogni economici» (Cec, 2005b). Ciò significa che viene data priorità all'offerta di lavoro e alla situazione del mercato del lavoro a livello nazionale, prima che la migrazione dei lavoratori diventi uno strumento per favorire la crescita economica.

Dal punto di vista istituzionale la tendenza a favorire le necessità economiche potrebbe non solo spalancare le porte della «fortezza Europa», largamente controllate dai singoli paesi, in caso di richiesta di manodopera (si vedano van Houtum e Pijpers, 2007), ma anche indurre a riconsiderare la cooperazione per quanto riguarda gli schemi di ammissione dei lavoratori migranti. Entrambe le ipotesi sono verosimili, vista la dinamica legata alla creazione del mercato che ha un ruolo tanto fondamentale nell'Unione europea (Favell e Hansen, 2002). Pur essendo incapace di accogliere la maggior parte di queste proposte, il Consiglio continua a insistere sulla priorità della gestione della migrazione, allo scopo soprattutto di regolare la migrazione selettiva dei lavoratori in base al tipo di qualificazioni richieste, con esplicito riferimento agli obiettivi di Lisbona in materia di crescita e di occupazione (CeU, 2008b, p. 9).

### 3.4 La narrazione sull'integrazione sociale

Una caratteristica particolare delle proposte, dei programmi politici – e persino dei fondi – dell'Ue negli ultimi anni è costituita dalla centralità crescente dell'«integrazione sociale» come categoria fondamentale nell'assemblaggio della governance Ue della migrazione, alla quale può essere collegata – in un modo che appare coerente – una visione particolare della migrazione tratta da un ampio ventaglio di discorsi sul tema.

RPS

Emma Carmel, Regine Paul

Tra il 2000 e il 2005 l'Agenda di Lisbona prevedeva l'obiettivo di generare «più coesione sociale» nell'Ue. In un primo momento i migranti erano inclusi tra i gruppi sociali che avevano minori probabilità di accedere alle risorse sociali e all'impiego, e maggiori probabilità di affrontare l'esclusione e lo svantaggio sociale. Tuttavia non erano disponibili risorse né spazi istituzionali per considerare i bisogni dei migranti nell'Ue. I migranti comparivano nelle liste degli «esclusi» e dei «più emarginati» assieme ai «giovani», alle «donne», ai «disoccupati di lungo periodo» e ad altre categorie equivalenti. Nello specifico, però, questi gruppi vulnerabili di migranti, come i residenti con permessi di soggiorno scaduti o privi di documenti, avevano minori probabilità di subire i meccanismi punitivi della giustizia criminale. Se è vero che questo scenario riguardava anche i Ltr con minori prospettive di occupazione rispetto ai migranti dai paesi Ue, l'integrazione sociale ignorava tuttavia la situazione legale particolarmente vulnerabile (status legale precario o illegittimo) e la posizione sociale dei migranti privi di documenti<sup>4</sup>. Anche nel 2005 l'integrazione dei migranti restava in ombra rispetto alla creazione di una «migrazione circolare», che offriva ai migranti «diritti» limitati e fortemente condizionati di rientro dai paesi disposti alla cooperazione.

A partire dal 2004 assistiamo a un cambiamento importante, dal momento che la governance della migrazione Ue comincia a spostarsi dai diritti di securizzazione all'assemblaggio di elementi attorno al nodo dello sviluppo economico, dell'integrazione sociale e dell'esclusione controllata. Le indagini sugli attacchi negli Stati Uniti e sulle bombe esplose a Madrid e Londra, l'intensificazione della competizione per i lavoratori con alta qualificazione, in combinazione con la fine del periodo di transizione nel processo decisionale dopo il vertice di Amsterdam, hanno avuto l'effetto congiunto di promuovere un tipo particolare di «integrazione sociale» come elemento chiave nella (coerente) governance della migrazione. Nell'assemblare una «coerente politica della migrazione» l'integrazione sociale raggiunge l'obiettivo di trasmettere all'Europa un discorso di solidità, di coerenza e di comprensibilità che non riflette le differenti pratiche degli Stati membri né le esperienze degli stessi migranti. La sottostante nozione di omogeneità che fa parte di molti approcci all'integrazione descrive (erroneamente) l'Unione come entità unificata, delimitata e comprensibile.

<sup>4</sup> Soggetti cioè a esclusione dai servizi e dai benefici sociali, a sfruttamento nel posto di lavoro, a condizioni di alloggiamento senza possibilità di indennizzo, a violenza razzista e xenofoba senza possibilità di ricorso al sistema giudiziario.

La seconda caratteristica dell'integrazione sociale nella costruzione della governance Ue della migrazione è costituita dal forte intreccio (e vincolo) tra gli aspetti sociali, da una parte, e, dall'altra, le aree di interesse e le dinamiche che fanno parte della narrazione sui bisogni economici. Fino al 2005 l'integrazione ha riguardato essenzialmente l'occupazione e l'occupabilità dei migranti. Da allora sembrano avere acquisito più importanza le questioni dell'inclusione sociale, in particolare quella dei bambini migranti e dei figli dei migranti. Così il Patto europeo sull'asilo e l'immigrazione, che ha fatto seguito al programma dell'Aja, è destinato a «promuovere la spendibilità sul mercato dei lavoratori con alta qualificazione, a incoraggiare la migrazione circolare, a migliorare l'informazione reciproca, l'integrazione e la frequenza scolastica obbligatoria dei bambini» (CeU, 2008a, pp. 5-6). Va però sottolineato che, al di là dell'integrazione culturale e linguistica dei bambini, l'interesse riguardo all'occupabilità dei «migranti di seconda generazione» si può collocare in una prospettiva di crescita economica in generale e di garanzia di finanziamento per i sistemi di welfare (Cec, 2008b). In aggiunta a questa intersezione, eventi come le rivolte del 2005 in Francia hanno contribuito a inserire un'ulteriore dimensione dell'ordine pubblico nella narrazione sull'«integrazione sociale» e, come sottolineato in precedenza, la «migliore» integrazione sociale degli immigranti lega il discorso integrazionista sociale con quello della sicurezza nazionale, sulla scia degli attacchi terroristici di Madrid e di Londra all'inizio degli anni 2000.

#### 4. Conclusioni

La governance Ue della migrazione, elaborata in quanto «politica della migrazione» con «azioni e strumenti» stabiliti, è identificabile oggi come terreno tipicamente governabile, e tipicamente «europeo». Abbiamo visto come la narrazione sui diritti e sull'uguaglianza, con le sue immanenti distinzioni, possa creare diverse categorie di status e di condizione per i migranti. Il discorso dei diritti, talora inteso come prova dell'eredità liberale dell'Ue, è articolato con le narrazioni sulla sicurezza e sull'ordine, includendo definizioni centrali ai fini della «gestione» della migrazione, come quelle di legalità e di «illegalità». Negli anni recenti si è affermata un'idea di migrazione intesa soprattutto come strumento per promuovere la crescita economica, in coerenza con l'Ue in quanto istituzione impegnata nella creazione del mercato.

RPS

Emma Carniel, Regine Paul

Ma ciò dimostra anche quanto siano ambigue, seppure in apparenza inattaccabili, le credenziali del Modello sociale europeo quando tende a enfatizzare l'integrazione sociale.

Oggi, attraverso una ridefinizione e un'estensione del terreno proprio delle «politiche della migrazione», l'Ue incorpora gli obiettivi della coesione economica e sociale nel quadro della produzione di senso. Cercando di conciliare le ragioni del mercato, la coesione sociale e le pratiche di controllo delle frontiere, sono emerse nuove categorie di diritti (per i lavoratori con alta qualificazione), ma anche nuove limitazioni dovute alla percezione dei rischi legati alla sicurezza (minacce all'ordine pubblico). Questo assemblaggio del terreno governabile della «migrazione» e della «politica della migrazione» maschera la normalizzazione e la riduzione a routine dei tradizionali elementi di governance della migrazione – come il controllo, l'esclusione e l'espulsione – in cui domina il tema della sicurezza. Il fatto che siano ridotti a routine e non siano sottoposti a sufficiente dibattito non deve occultare il ruolo persistente di questa modalità di policy. Tali elementi continuano a plasmare gli elementi chiave della governance della migrazione e, di conseguenza, anche quelli che caratterizzano le politiche degli Stati membri.

La creazione di uno spazio socio-politico Ue per trattare i temi legati alla migrazione immette nell'immaginario politico un territorio segnato da confini e popolato, uno spazio di mercato e un dominio sociale che delimita l'Unione europea. Ma crea anche una dinamica politica che rende possibile e plausibile considerare l'Unione come regolatore legittimo e appropriato della popolazione di quel territorio, oltre che delle sue relazioni economiche e sociali. Ciò vale anche se le regolazioni non impongono un vero ordine ma norme disomogenee, disuguali e contraddittorie. A nostro avviso lo sforzo per immaginare e articolare un terreno «coerente» di policy sulla «migrazione» è fondamentale per dare ordine a questa materia.

### Riferimenti bibliografici

- Albrecht H., 2002, *Fortress Europe-Controlling Illegal Immigration*, «European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice», vol. 10, pp. 1-22.
- Baldaccini A. e Toner H., 2007, *From Amsterdam and Tampere to The Hague: An Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law*, in Baldaccini A., Guild E. e Toner H. (a cura di), *Whose Freedom Security and Justice? EU Immigration and Asylum and Policy*, Hart Publishing, Portland, pp. 1-22.

- Boswell C., 2003, *The «External Dimension» of EU Immigration and Asylum Policy*, «International Affairs», vol. 79, n. 3, pp. 619-638.
- Boswell C., 2007, *Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization*, «Journal of Common Market Studies», vol. 45, n. 3, pp. 589-610.
- Boswell C., 2008, *Evasion, Reinterpretation and Decoupling: European Commission Responses to the «External Dimension» of Immigration and Asylum*, «West European Politics», vol. 31, n. 3, pp. 491-512.
- Carmel E., 2005, *Governance and the Constitution of a European Social*, in Newman J.H. (a cura di), *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*, The Policy Press, Bristol, pp. 39-58.
- Carmel E. e Harlock J., 2008, *Instituting the «Third Sector» As a Governable Terrain: Partnership, Procurement and Performance in the UK*, «Policy and Politics», vol. 36, n. 2, pp. 155-171.
- Carmel E. e Paul R., 2009, *From Stratification to Bricolage: Politics, Markets and Migrant Rights in the EU*, Ecpr biennial conference, Potsdam, Germany.
- Caviedes A., 2004, *The Open Method of Co-ordination in Immigration Policy: A Tool for Prying Open Fortress Europe?*, «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 2, pp. 289-310.
- Cec (Commission of the European Communities), 2000, *EU Employment and Social Policy 1999-2001: Jobs, Cohesion, Productivity*, Bruxelles.
- Cec (Commission of the European Communities), 2003, *Communication on Immigration, Integration and Employment*, Com(2003) 336 final, 3 giugno 2003.
- Cec (Commission of the European Communities), 2005a, *Communication Establishing a Framework Programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the Period 2007-2013*, Com(2005) 0123 final, 6 aprile 2005.
- Cec (Commission of the European Communities), 2005b, *Policy Plan on Legal Migration*, Com(2005) 669 final, 21 dicembre 2005.
- Cec (Commission of the European Communities), 2007a, *Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment*, Com(2007) 637 final.
- Cec (Commission of the European Communities), 2007b, *Proposal of a Directive on a Single Application Procedure for a Single Permit for Third-Country Nationals to Reside and Work in the Territory of a Member State and on a Common Set of Rights for Third-Country Workers Legally Residing in a Member State*, Com(2007) 638 final, 23 ottobre 2007.
- Cec (Commission of the European Communities), 2008a, *Report on the Implementation of The Hague Programme for 2007*, Com(2008) 373 final, 2 luglio 2008.
- Cec (Commission of the European Communities), 2008b, *Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies*, Com(2008) 611 final, 8 ottobre 2008.

- Ceu (Council of the European Union), 2000a, *Council Directive Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation*, 2000/78/Ec.
- Ceu (Council of the European Union), 2000b, *Council Directive Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin*, 2000/43/Ec.
- Ceu (Council of the European Union), 2003a, *Directive Concerning the Status of Third-Country Nationals Who are Long-Term Residents*, 2003/109/Ec.
- Ceu (Council of the European Union), 2003b, *Directive on the Right to Family Reunification*, 2003/86/Ec.
- Ceu (Council of the European Union), 2008a, *European Pact on Immigration and Asylum*, Ceu 13440/08, Bruxelles.
- Ceu (Council of the European Union), 2008b, *Presidency Conclusions, Brussels European Council*, 13-4 marzo, Bruxelles.
- Crowley J., 2001, *Differential Free Movement and the Sociology of the «Internal Border»*, in Harlow C. e Guild E. (a cura di), *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Hart Publishing, Portland, pp. 13-33.
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M. e Leiber S., 2005, *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Favell A. e Hansen R., 2002, *Markets Against Politics: Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 28, n. 4, pp. 581-601.
- Geddes A., 2000a, *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester University Press, Manchester.
- Geddes A., 2000b, *Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union: New Opportunities for Transnational Advocacy?*, «Journal of European Public Policy», vol. 7, n. 4, pp. 632-649.
- Groenendijk K., 2005, *Access of Third-Country Nationals to Employment under the New EC Migration Law*, in Julien-Laferrriere F., Labayle H. e Edström O. (a cura di), *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years after the Amsterdam Treaty*, Bruylant, Bruxelles, pp. 141-174.
- Guillén A.M. e Palier B., 2004, *Introduction: Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States*, «Journal of European Social Policy», vol. 14, n. 3, pp. 203-209.
- Guiraudon V., 2000, *European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping*, «Journal of Common Market Studies», vol. 38, n. 2, pp. 251-271.
- Guiraudon V., 2003, *The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach*, «Journal of European Public Policy», vol. 10, n. 2, pp. 263-282.
- Huysmans J., 2000, *The European Union and the Securitization of Migration*, «Journal of Common Market Studies», vol. 38, n. 5, pp. 751-777.

- Kostakopoulou T., 2000, *The «Protective Union»: Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe*, «Journal of Common Market Studies», vol. 38, n. 3, pp. 497-518.
- Kostakopoulou T., 2002, *Invisible Citizens? Long Term Resident Third Country Nationals in the European Union and Their Struggle for Recognition*, in Bellamy R. Warleigh A., *Citizenship and Governance in the European Union*, Continuum, Londra, pp. 180-205.
- Kvist J., 2004, Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy? in «Journal of European Social Policy», vol. 14, n. 3, pp. 301-318.
- Lavenex S., 2006, *Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control*, «West European Politics», vol. 29, n. 2, pp. 329-350.
- Lendvai N., 2008, *EU Integration and the Transformation of Post-communist Welfare: Traversing a «Quantum Leap»?», «Social Policy and Administration», vol. 42, n. 5, pp. 504-523.*
- Menz G.K., 2009, *The Political Economy of Managed Migration*, Oxford University Press, Oxford.
- Neal A.W., 2009, *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*, «Journal of Common Market Studies», vol. 47, n. 2, pp. 333-356.
- Newman J.E. e Clarke J., 2009, *Publics, Politics and Power. Remaking the Public in Public Services*, Sage, Londra.
- Niemann A., 2008, *Dynamics and Countervailing Pressures of Visa, Asylum and Immigration Policy Treaty Revision: Explaining Change and Stagnation from the Amsterdam IGC to the IGC of 2003-04*, «Journal of Common Market Studies», vol. 46, n. 3, pp. 559-591.
- Papadopoulos T. e Roumpakis A., 2009, *Re-embedding Labour-Capital Relations in Europe: Challenges for Labour Unions in the «Meta-Regulated» European Social Space after the ECJ Rulings*, Eri working paper series, University of Bath.
- Peers S., 2001, *Aliens, Workers, Citizens, or Humans? Models for Community Immigration Law*, in Guild E. e Harlow C. (a cura di), *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Hart Publishing, Portland, pp. 291-308.
- Sasse G., 2005, *Securitization or Securing Rights? Exploring the Conceptual Foundations of Policies Towards Minorities and Migrants in Europe*, «Journal of Common Market Studies», vol. 43, n. 4, pp. 673-694.
- Schierup C., Hansen P. e Castles S., 2006, *Migration, Citizenship, and the European Welfare State: A European Dilemma*, Oxford University Press, Oxford.
- Sciortino G., 2000, *Toward a Political Sociology of Entry Policies: Conceptual Problems and Theoretical Proposals*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 26, n. 2, pp. 213-228.
- Triandafyllidou A., Gropas R. e Vogel D., 2007, *Introduction*, in Triandafyllidou A. e Gropas R., *European Immigration. A Sourcebook*, Ashgate, Aldershot, pp. 1-17.

- Uçarer E.M., 2009, *Negotiating Third Country National Rights in the European Union*, 11th Biennial International Conference of the European Union Studies Association, Marina del Rey, Ca.
- van Houtum H. e Pijpers R., 2007, *The European Union as a Gated Community: The two-faced Border and Immigration Regime of the EU*, «Antipode», vol. 39, n. 2, pp. 291-309.
- Yanow D., 1996, *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*, Georgetown University Press, Washington Dc.
- Yanow D., 2000, *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Sage, Thousand Oaks/Ca.

## La dimensione sociale nella politica estera dell'Unione europea

**Valeria Fargion, Marco Mayer**

RPS

*L'articolo si propone in primo luogo di illustrare come nell'arco dell'ultimo decennio la componente sociale abbia acquisito un peso progressivamente più significativo nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione europea. A questo proposito gli autori individuano nel periodo 1999-2001 il momento in cui si sono gettate le basi dell'attuale strategia e suggeriscono una chiave interpretativa che fa leva su una combinazione di fattori sia interni che esterni. Gli elementi forniti nel testo puntano a mettere in luce come per inquadrare correttamente la nuova attenzione dell'Ue per il profilo sociale della globalizzazione occorra andare oltre la dimensione*

*prioritariamente economica del processo di integrazione europea e considerare le dinamiche innescate dai rilevanti cambiamenti intervenuti nello scenario internazionale. Al venir meno dell'unipolarismo corrisponderebbe, secondo quanto argomentato nell'articolo, un'accelerazione nel tentativo dell'Ue di presentarsi come attore globale e nel far ciò l'Unione europea difficilmente potrebbe eludere la componente sociale che ha così fortemente connotato il suo patrimonio storico. Ma ciò significa anche che tale componente costituisce solo una parte – non certo prioritaria – della più ampia strategia di rafforzamento della propria politica estera e di sicurezza comune.*

### 1. Introduzione

A differenza di una decina di anni fa, oggi l'Unione europea ha una «ambiziosa agenda sociale internazionale». Basta dare un rapido sguardo alle dichiarazioni e ai documenti ufficiali per capire che l'Ue è sempre più impegnata a promuovere la dimensione sociale della globalizzazione. Sebbene l'argomento sia stato ampiamente affrontato, a livello internazionale, da policy-maker e operatori, è indubbio che la ricerca accademica su questo tema – fatte salve alcune eccezioni di rilievo – sconta ancora un certo ritardo. Date queste premesse, lo scopo di questo articolo è duplice: da un lato, fornire una sintetica illustrazione di come la componente sociale abbia acquisito un peso progressivamente più significativo nell'ambito delle relazioni esterne del-

l'Ue; dall'altro, suggerire un'interpretazione di queste recenti novità, concentrando in particolare l'attenzione sulle dinamiche connesse all'inequivocabile tentativo europeo di rafforzare la propria politica estera e di sicurezza comune.

Nelle prime due sezioni l'articolo si concentra sul periodo 1999-2001, analizzando come in questi anni siano emersi gli elementi fondanti dell'attuale strategia e cercando di individuare quali siano – a nostro avviso – i principali fattori esplicativi. La terza sezione, invece, affronterà la battuta d'arresto che ha caratterizzato gli anni 2002-2004, con un occhio attento al contesto internazionale entro cui ciò si è verificato. Nell'ultima parte il focus si sposterà verso il passo successivo che è rappresentato dall'anno 2005 – quando è stato approvato l'*European consensus on development*, assieme ad una serie di altri importanti documenti. In questo ambito, presteremo una particolare attenzione all'influenza di fattori esterni (il venir meno dell'unipolarismo del sistema internazionale e la guerra in Iraq) come fattori che hanno prodotto un'accelerazione nel tentativo dell'Ue di presentarsi come attore globale, con una ben precisa agenda politica, sociale, ambientale ed economica. I commenti finali saranno dedicati ad evidenziare le tensioni tra politiche interne ed esterne.

## 2. 1999-2000: il punto di svolta nelle politiche sociali esterne dell'Ue

Nella loro introduzione, Jan Orbie e Lisa Tortell – curatori di quello che forse è lo studio più articolato sull'approccio dell'Ue alla politica sociale globale – forniscono la seguente sintetica descrizione: «dagli anni '90 il ruolo dell'Ue nella promozione della dimensione sociale della globalizzazione è passato da un approccio limitato a promuovere il rispetto dei *Core labour standards* (Cls)<sup>1</sup> nel commercio internazionale, ad una più ampia e ambiziosa agenda sociale internazionale» (Orbie e Tortell, 2009, p. 5). In realtà, anche quel primo «focus ristretto» non è stato sostenuto da una strategia coerente, come si può facilmente notare considerando il controverso dibattito che si è sviluppato attorno alla cosiddetta «clausola sociale» nel contesto della neo-nata Organizzazione mondiale del commercio (Omc). Del resto, le dinamiche politiche che caratterizzano i primi anni di attività dell'Omc mettono in

<sup>1</sup> Per *Core labour standards* si intendono i principi fondanti tutto il sistema di protezione dei lavoratori.

evidenza le ambiguità esistenti all'interno delle istituzioni dell'Ue e tra gli Stati membri rispetto al delicato equilibrio tra liberalizzazione del commercio, *Core labour standards* e tendenze protezionistiche. Alla luce del radicato protezionismo agricolo della Comunità europea – che ha danneggiato particolarmente i paesi in via di sviluppo – come si deve interpretare il fatto che, assieme alla Commissione e al Parlamento europeo, Francia e Belgio abbiano sostenuto con forza che l'Omc doveva occuparsi anche della protezione degli standard di lavoro (Cls), mentre Gran Bretagna e Germania si sono opposte? La linea di demarcazione tra coloro che si sono realmente schierati a favore di un miglioramento degli standard di vita nei paesi in via di sviluppo e coloro che sono soprattutto preoccupati di mantenere la posizione privilegiata dell'Europa nel mondo è, in realtà, in parte mascherata dai termini del dibattito. Non sorprende che la normativa sul lavoro sia stata e sia tuttora considerata, da parte degli Stati e degli attori chiave del sud del mondo, come una nuova e più sofisticata versione delle vecchie barriere protezionistiche. Appaiono illuminanti a questo proposito le parole di Robert O'Brian (2007, p. 4): «molti paesi in via di sviluppo hanno storicamente conosciuto il protezionismo dei paesi ricchi nel regime commerciale internazionale. Alla luce di questa esperienza sospettano che la questione degli standard di lavoro (Cls) sarà utilizzata solo per proteggere i mercati dei paesi più sviluppati. Nell'ambito dei negoziati internazionali gli Stati ricchi hanno continuato a chiedere la liberalizzazione del commercio in aree in cui hanno una posizione di vantaggio (per esempio, servizi e proprietà intellettuale), proteggendo ostinatamente i rispettivi mercati interni dalla piena concorrenza nei settori in cui sono i paesi in via di sviluppo a godere di tale posizione di vantaggio (vedi, tessile e agricoltura). L'applicazione delle regole commerciali dei paesi industrializzati a danno dei prodotti competitivi del sud del mondo solleva dubbi anche su come i Cls dovrebbero essere applicati e su chi pagherebbe il costo di eventuali violazioni».

Ai fini del nostro discorso, comunque, non interessa tanto fornire un'analisi approfondita delle posizioni dell'Ue sulla cosiddetta «clausola sociale» dell'Omc, quanto sottolineare che fino alla fine degli anni '90 la sensibilità delle istituzioni europee rispetto alla «dimensione sociale della globalizzazione» è stata in gran parte limitata alle questioni commerciali e non ci si è minimamente preoccupati della coerenza tra i diversi settori di policy dell'Ue. Un discorso simile vale anche per le politiche di cooperazione. Infatti, sebbene all'interno dei programmi

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

di aiuti allo sviluppo si possano trovare alcuni progetti di taglio sociale, gli interventi europei in questo settore riflettono fondamentalemente una logica economicistica e tecnocratica, con un forte orientamento al business. Fin dall'inizio, le politiche di sviluppo della Commissione europea sono state influenzate soprattutto dai legami storici e dagli interessi degli Stati membri con le loro ex colonie: come risultato, gli aiuti sono stati indirizzati, in misura preponderante, verso l'Africa francofona, e ai paesi beneficiari si è chiesto di utilizzare personale tecnico e imprese dei paesi donatori. In linea con questo approccio, il Fondo europeo di sviluppo – collocato fuori del bilancio comunitario e finanziato direttamente dagli Stati membri – ha rappresentato una delle principali fonti di finanziamento per i paesi in via di sviluppo.

Rispetto a questo scenario piuttosto desolante, il 1999 rappresenta, a nostro avviso, un punto di svolta decisivo<sup>2</sup>, per l'effetto combinato di una serie di fattori sia esogeni che endogeni. Vediamo innanzitutto quali sono i fattori esterni rilevanti: tra di essi, il vertice dell'Omc tenutosi a Seattle ricopre un'importanza fondamentale per il suo impatto sull'opinione pubblica mondiale e, in particolare, su quella dei paesi europei. L'Unione europea è stata costretta a confrontarsi, da un lato, con il totale fallimento del vertice, nonostante le grandi aspettative che avevano accompagnato la sua preparazione durante i mesi precedenti e, dall'altro, con l'attacco alla globalizzazione che il movimento *No-global* ha inaspettatamente imposto all'attenzione internazionale. Con le notizie dei telegiornali, gli aspetti negativi della globalizzazione, soprattutto in campo sociale e ambientale, hanno fatto irruzione nelle case di milioni di persone in tutto il mondo.

Ma se Seattle ha suggerito che non era più possibile o auspicabile un approccio tecnocratico alla politica commerciale e ai suoi effetti collaterali, per inquadrare le ragioni che hanno portato l'Unione europea a cambiare rotta occorre considerare anche la crisi istituzionale senza precedenti che ha investito l'Ue e che ha portato alle dimissioni della Commissione Santer prima del termine del mandato. In questa crisi hanno giocato un ruolo di primo piano proprio le denunce di frode e

<sup>2</sup> Anche se meno enfaticamente e con termini leggermente diversi, Bob Deacon (1999) condivide una visione simile in un articolo dello stesso anno. Secondo l'autore ci sono «segnali recenti che la Commissione è preoccupata di iniettare un approccio più sistematico e assertivo in quella che viene definita la dimensione esterna della politica sociale europea».

corruzione nell'area della cooperazione allo sviluppo, con pesanti accuse rivolte al Commissario Manuel Marin. Tutto ciò si è andato a sommare all'immagine negativa dell'Unione europea, dovuta al comportamento tenuto nei Balcani. I tragici eventi nella ex Jugoslavia hanno evidenziato le divisioni interne all'Unione e la sua impotenza di fronte alle drammatiche violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale. L'Unione europea aveva insomma bisogno di cancellare il brutto ricordo della sua politica dello struzzo!

Manca ancora un pezzo per completare il puzzle, ma prima di introdurlo occorre precisare in modo più puntuale lo scenario che andava delineandosi. Le dimissioni di Santer hanno rappresentato una «finestra di opportunità», lasciando a Romano Prodi il compito – per la verità arduo – di ristabilire la credibilità della Commissione e rilanciare l'Europa di fronte ad un crescente euro-scetticismo rispetto sia alle politiche interne, che alla politica estera. Prodi ha dimostrato di essere pienamente consapevole della sfida e, a partire dal discorso di insediamento al Parlamento europeo, il nuovo presidente della Commissione ha insistito sulla necessità di ridisegnare il ruolo dell'Europa nel mondo e, al tempo stesso, di rivedere la sua organizzazione interna al fine di garantire responsabilità democratica, trasparenza, efficacia e un «senso di scopo». Questi obiettivi sono tutti rilevanti per impostare su nuove basi la dimensione sociale della politica estera. Possiamo cogliere bene questo punto dalle parole di Prodi sul ruolo dell'Ue come attore globale: «L'Europa deve proiettare il suo modello di società nel mondo. Noi non siamo qui semplicemente per difendere i nostri interessi, noi abbiamo un'esperienza storica unica da offrire. L'esperienza di un popolo liberato dalla povertà e dalla guerra, dall'oppressione e dall'intolleranza. Abbiamo forgiato un modello di sviluppo e di integrazione continentale ispirato ai principi della democrazia, della libertà e della solidarietà – un modello che funziona. Un modello in cui viene messa consensualmente in comune la sovranità. E un modello in cui ciascuno di noi accetta di appartenere ad una minoranza. Non è certo imperialismo voler estendere questi principi e condividere il modello di società con i popoli dell'Europa meridionale e orientale che aspirano alla pace, alla giustizia e alla libertà. L'Europa deve anzi andare oltre. Dobbiamo puntare a diventare una potenza civile globale al servizio dello sviluppo globale sostenibile. *Solo garantendo uno sviluppo sociale sostenibile, infatti, l'Europa potrà assicurare la propria sicurezza strategica*» (Prodi, 2000a, p. 3; corsivo aggiunto dagli autori).

Come mostra la citazione, Prodi nel suo primo discorso ufficiale in

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

qualità di Presidente della Commissione, ha introdotto la definizione di Europa come «potenza civile globale»; una definizione che ha suscitato notevole attenzione anche in ambito accademico (Telò, 2009). Le implicazioni di questo approccio per la dimensione sociale delle politiche esterne dell'Ue diventano ancora più evidenti negli interventi successivi; ma prima di proseguire in questa direzione è il caso di notare che l'impegno a favore di uno sviluppo globale sostenibile va di pari passo con l'impegno a riformare radicalmente l'organizzazione delle politiche di aiuto: «Se c'è un settore nel quale occorre una gestione efficace, è quello degli aiuti internazionali. L'Unione europea è il più generoso donatore di aiuti allo sviluppo nel mondo, ma i nostri risultati in termini di rapidità ed efficienza di realizzazione sono disastrosi [...]. Il fatto che non riusciamo a portare a destinazione in modo più rapido ed efficace i nostri aiuti allo sviluppo è una vera tragedia quotidiana [...] non utilizziamo al meglio le nostre risorse, e in tal modo *compromettiamo l'immagine internazionale dell'Unione*. Nel nome del popolo europeo, nel nome dell'umanità, è nostro dovere diventare più efficienti. La Commissione è decisa a cambiare le cose. *Una riforma strutturale fondamentale non è un'alternativa, ma una necessità*. Dobbiamo migliorare le nostre strategie in materia di aiuti e gli impegni di spesa per fare in modo che corrispondano al fabbisogno dei beneficiari e alle nostre priorità. Questo deve rimanere un compito assolutamente prioritario per l'amministrazione della Commissione. Ma questo non basta. Al tempo stesso dobbiamo rivedere da cima a fondo il nostro modo di utilizzare le risorse per la gestione e l'attuazione dei progetti. I Balcani saranno il banco di prova della nostra capacità di intervenire in maniera efficace, da ciò dipende la nostra credibilità. Se c'è un settore in cui deve scomparire lo scollamento tra retorica e realtà, è proprio questo» (*ibidem*, p. 8; corsivi aggiunti dagli autori).

La riforma organizzativa appare nel discorso di Prodi come un prerequisito perché la politica della Commissione possa essere efficace. Ma quali sono esattamente gli obiettivi che la politica estera dovrebbe raggiungere in campo sociale? In un discorso su *Europa e governance globale*, che Prodi ha fatto a Bruxelles solo un mese più tardi si possono trovare elementi utili per rispondere alla domanda: «Le reali forze che stanno unendo il pianeta rischiano di acuire il divario tra i paesi ricchi e i paesi poveri, tra i ricchi e i poveri nelle nostre società. Molte persone, in particolare nei paesi non sviluppati, sono consapevoli di questa minaccia – come si è visto chiaramente a Seattle. Nella mente di molte persone il termine globalizzazione significa colonialismo eco-

nomico – il nuovo imperialismo delle nazioni ricche. Questo non deve accadere. Abbiamo bisogno di concepire la globalizzazione non come una minaccia, ma come un’opportunità. Dobbiamo dominarla, sfruttare il suo potere per i bisogni del mondo e controbilanciare i suoi aspetti meno positivi. Abbiamo bisogno di una globalizzazione che promuova equità sociale e lavori a vantaggio di tutti – comprese le nazioni più povere della terra. Abbiamo quindi bisogno di mettere a punto democraticamente le modalità per gestire in modo responsabile la globalizzazione – un nuovo tipo di governance globale per la gestione dell’economia globale. Gli interessi economici stanno diventando trans-nazionali: così devono diventare le scelte politiche [...]. Praticamente tutte le regioni del mondo ora riconoscono che una governance globale può emergere solo dalla cooperazione interregionale. Attori come il Brasile, la Cina, l’India e la Russia sono disposti a svolgere un ruolo di primo piano nel sistema internazionale, purché abbiano piena voce in capitolo nell’impostare le sue regole e definire i suoi principi. Ma la cooperazione interregionale può essere efficace solo se le regioni sono fortemente coinvolte e ben integrate. Ciò significa perseguire un’integrazione politica ed economica [...]. Il nostro modello europeo di integrazione è il più sviluppato a livello mondiale. Sebbene sia ancora imperfetto, funziona comunque su scala continentale [...]. Abbiamo già raggiunto un elevato grado di integrazione economica. D’ora in poi, a mio avviso, abbiamo la necessità di concentrarci sull’integrazione politica – creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e sviluppando la nostra politica estera, di sicurezza e di difesa comune [...]. Voglio che l’Europa sia all’avanguardia del progresso mondiale, nel costruire il mondo di domani [...]» (Prodi, 2000b).

La citazione di cui sopra contiene due elementi interessanti: il primo è l’idea che l’Europa dovrebbe «imbrigliare» la globalizzazione in modo da «controbilanciare i suoi aspetti meno positivi», promuovendo «equità sociale» anche «per le nazioni più povere della terra». Ma l’affermazione che l’Europa deve costruire una sua dimensione politica – e soprattutto sul fronte esterno – appare ancora più significativa. In termini ancora più espliciti, viene pienamente riconosciuta e legittimata la componente sociale della politica estera, ma come parte di una più ampia strategia che mira a fare dell’Europa un protagonista della scena internazionale. Questo elemento ci porta al quarto e ultimo fattore da prendere in considerazione per inquadrare in modo adeguato la svolta dell’Ue verso un’attiva politica sociale globale e per

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

comprenderne anche i limiti: la progressiva applicazione delle disposizioni del Trattato di Amsterdam in materia di politica estera e di sicurezza comune e la conseguente nomina di Javier Solana come Segretario generale del Consiglio e Alto Rappresentante per la Politica estera europea e di sicurezza comune (Pesc). Come si evince dal brano riportato di seguito, che è tratto da uno dei primi discorsi ufficiali di Solana, il catalogo delle azioni che l'Europa intende intraprendere per dar corpo alla sua strategia di politica estera include il sostegno per la democrazia e i diritti umani, ma la dimensione sociale della globalizzazione non è nemmeno menzionata: «I problemi del mondo d'oggi possono essere davvero risolti solo lavorando assieme. I nostri cittadini vogliono che l'Europa sia in grado di affrontare questioni come il terrorismo e il traffico di droga. Pretendono che siamo in grado di difendere la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto. Chiedono che l'Europa svolga un ruolo di garante di un mondo più sicuro e più stabile. E riconoscono che singolarmente possiamo avere solo un piccolo impatto su questi temi. Solo agendo collettivamente possiamo essere una forza potente a sostegno dei valori e dei principi per i quali l'Europa è rispettata in tutto il mondo [...]. Attraverso l'azione collettiva possiamo agire efficacemente a supporto dei valori e dei principi per i quali l'Unione europea è rispettata in tutto il mondo. L'Unione rappresenta già un fattore decisivo per la pace non solo in tutta l'Europa, ma in tutto il mondo. Il contrasto tra le due guerre mondiali che hanno dilaniato l'Europa durante la prima metà del XX secolo e la riconciliazione ottenuta grazie alla creazione dell'Unione nella seconda metà del secolo sono un esempio di che cosa si può raggiungere attraverso l'integrazione regionale. L'Unione può essere un potente catalizzatore per la pace e la stabilità, se guarda oltre i propri confini. Ma non è più sufficiente che l'Europa continui ad essere una forza di pace solo con l'esempio. L'Unione è anche una Comunità basata su principi e valori che hanno sempre più caratterizzato la diplomazia internazionale nel corso degli ultimi anni. C'è in particolare, *un crescente impegno per sostenere la democrazia e i diritti umani nei paesi in via di sviluppo*. Sono convinto della necessità per l'Unione europea di impegnarsi attivamente insieme a coloro che condividono i nostri valori, nella difesa di quei valori e nel sostenere i principi fondamentali su cui si fonda l'Europa. Questa non è semplicemente una questione di difesa degli ideali per se stessi. Mettere i valori della democrazia, dei diritti umani, dello stato di diritto nel cuore della politica estera è, in realtà, nel nostro interesse. Se ci riusciremo avremo partner più affidabili, maggiore

stabilità, e un minor numero di catastrofi umanitarie. In realtà è l'unico modo di fare una politica estera sostenibile e difendibile negli anni a venire. Per raggiungere questi obiettivi significa che dobbiamo investire in nuove competenze e capacità. Dobbiamo integrare le attuali robuste leve economiche che l'Unione ha oggi a sua disposizione, in quanto maggior finanziatore degli aiuti allo sviluppo e come attore influente su tutte le istituzioni economiche e finanziarie internazionali. Per essere efficace, un'attiva politica estera e di sicurezza richiede una vasta gamma di risorse a cui attingere. Non è sufficiente la buona volontà [...]. Mettere in campo una capacità militare è essenziale per un corretto funzionamento della Pesc. Ma ciò deve andare di pari passo con lo sviluppo di adeguate capacità in ambito civile [...]. Dovremo essere flessibili, pronti a cambiare. In un mondo in rapida evoluzione non possiamo permetterci di rimanere indietro» (Consiglio dell'Unione europea, 2000a).

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

### *3. Dalle parole all'azione: le prime misure organizzative*

Le dichiarazioni ufficiali citate nel paragrafo precedente trasmettono un messaggio politico piuttosto chiaro che può essere riassunto in questi termini: è il momento di rafforzare la voce dell'Europa nel mondo e ciò dovrebbe essere fatto prestando una maggiore attenzione, rispetto al passato, alla dimensione sociale della globalizzazione. Solo retorica? Guardando alle misure concrete che sono state introdotte nel 2000 e nel 2001, si ha l'impressione di un nuovo inizio per quanto riguarda il versante esterno della politica sociale europea, anche se a questi primi due anni di iperattività ha fatto seguito un sensibile rallentamento. Vediamo intanto le misure introdotte dalla Commissione Prodi nel periodo immediatamente successivo al suo insediamento.

La Commissione – e in particolare il Commissario per lo Sviluppo e gli aiuti umanitari Poul Nielson – si è immediatamente impegnata in una revisione generale degli interventi in questo campo. Nell'aprile del 2000, la Commissione aveva già rilasciato una dichiarazione sulle politiche di sviluppo che delineava un approccio organico allo sviluppo, incentrato sulla riduzione della povertà (Commissione europea, 2000a). Tale dichiarazione, insieme a quella congiuntamente stilata dalla Commissione e dal Consiglio (Consiglio dell'Unione europea, 2000b), individua la riduzione della povertà come obiettivo centrale

dei programmi di sviluppo degli altri interventi della Ce nei paesi in via di sviluppo. Nel maggio 2000, viene delineato un primo programma di riforma per migliorare la qualità e la rapidità di realizzazione dei progetti con l'intento prioritario di garantire una sana gestione finanziaria e aumentare l'impatto della cooperazione europea allo sviluppo (Commissione europea, 2000b). Nel mese di febbraio, e poi nel maggio 2001, la Commissione ha elaborato un programma continuativo d'azione che definiva chiaramente obiettivi, azioni, risultati attesi, tabella di marcia e traguardi raggiunti (Commissione europea, 2001).

In questo ambito, l'innovazione chiave è stata senza dubbio la definizione di linee guida per la stesura di Rapporti strategici regionali e di paese. I Rapporti strategici nazionali (Csps) avrebbero dovuto avere un approccio organico, concentrarsi sulla povertà, enfatizzare il coinvolgimento diretto dei paesi beneficiari, favorire un lavoro condiviso di programmazione e la consultazione delle organizzazioni della società civile, focalizzando l'attenzione su un numero limitato di settori e incorporando una serie di tematiche trasversali quali diritti umani, pari opportunità e tutela dell'ambiente (Commissione europea, Segretariato del Gruppo interno di sostegno alla qualità, 2001). È stato inoltre istituito un cosiddetto «Gruppo interno di sostegno alla qualità» (*Interservice quality support group - Iqsg*) con l'incarico di rivedere i documenti strategici e promuovere le best practice.

Il 1° gennaio 2001, a EuropeAid è stata attribuita la responsabilità esclusiva per la gestione degli aiuti esterni della Ce, ad esclusione dei programmi di pre-adesione, dell'intervento umanitario e degli aiuti macro-economici, della politica estera e di sicurezza comune e della forza di intervento rapido. L'intenzione era quella di razionalizzare la progettazione e l'attuazione dell'assistenza allo sviluppo, allontanandosi ulteriormente dalla precedente logica di attribuzione dei compiti tra le Dg in base all'area geografica, secondo cui la Dg Relazioni esterne si occupava dei paesi non-Acp e la Dg Sviluppo dei paesi Acp (paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico). La nuova filosofia ha inoltre puntato ad integrare le varie fasi del ciclo di un progetto<sup>3</sup>. In particolare, la Dg Sviluppo e la Dg Relazioni esterne si sarebbero limitate alla fase di programmazione del progetto – politica e strategie – rispettivamente per i paesi Acp e non-Acp. L'azione di EuropeAid,

<sup>3</sup> Il ciclo di progetto è composto da sei fasi: la programmazione, l'identificazione, la valutazione, la decisione di finanziamento, l'attuazione e la valutazione.

invece, si sarebbe focalizzata sulle restanti cinque fasi del ciclo di policy, valutazione compresa.

Rispecchiando questa nuova tendenza al coordinamento orizzontale, EuropeAid è stata gestita da un board «politico» composto da Chris Patten (Presidente) per la Dg Relazioni esterne, Poul Nielson (*Chief executive officer*) per la Dg Sviluppo, Pascal Lamy per la Dg Affari commerciali, Pedro Solbes Mira per la Dg Affari economici e finanziari e Günther Verheugen per la Dg Allargamento.

Il decentramento nella gestione dei progetti e la loro attribuzione alle delegazioni della Commissione nei paesi partner ha rappresentato un ulteriore tassello del processo di riforma<sup>4</sup>. In sintonia con il principio di sussidiarietà, tale mossa intendeva dare alle delegazioni una maggiore responsabilità e autorità nell'attuazione dei programmi comunitari, e consentire loro di lavorare a più stretto contatto con gli altri attori presenti a livello locale. La logica di fondo era che «tutto quello che può essere meglio gestito e deciso sul campo a livello locale, non dovrebbe essere gestito o deciso a Bruxelles».

Almeno apparentemente, le riforme piuttosto radicali che abbiamo brevemente delineato traducono operativamente l'iniziale impegno di Prodi a «colmare il divario tra retorica e realtà» e a passare «da una organizzazione incentrata sulle procedure ad una incentrata sulle politiche» (Prodi, 2000a). La fiducia nel nuovo disegno organizzativo riflette chiaramente le priorità espresse nel concomitante *Libro bianco sulla governance*. Prendendo in considerazione questo documento, l'attenzione sia politica che accademica si è prevalentemente concentrata sulle sue implicazioni per la politica interna, ma è interessante notare che gli stessi principi, metodi e concetti valgono per la revisione delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Trasparenza, responsabilità, pianificazione coordinamento inter-settoriale, monitoraggio e valutazione – così come coinvolgimento della società civile, decentramento, sussidiarietà orizzontale e verticale, e governance multilivello – sono tutti concetti a cui la illustrazione della nuova strategia fa spesso riferimento in modo esplicito e diretto.

Fermo restando tutto ciò, sarebbe sbagliato trarre conclusioni affrettate sulla coerenza tra le politiche interne ed esterne dell'Ue. Il Commissario allo Sviluppo Poul Nielson, ad esempio, ha spesso sottolineato la necessità di passi ulteriori per fare in modo che altre politiche

<sup>4</sup> Formalmente, tutte le delegazioni rispondono alla Dg Relazioni esterne; in pratica sono gestite da EuropeAid.

comunitarie quali la pesca, il commercio e l'agricoltura non compromettessero gli sforzi della cooperazione allo sviluppo. Torneremo su questo tema nel quinto paragrafo dedicato al «lavoro dignitoso». In questa fase ci limitiamo a sottolineare la coerenza della logica cui sono ispirate sia la politica interna che quella estera dell'Ue. Ma c'è ancora qualcosa da aggiungere circa le misure adottate dalla Commissione Prodi per orientare le politiche esterne in una nuova direzione.

I due anni presi in esame segnano infatti un punto di svolta anche rispetto agli accordi di partenariato esistenti tra Ue e paesi in via di sviluppo. Il 23 giugno 2000 la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e il gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, dall'altro, firmano l'Accordo di Cotonou. Di questo accordo, su cui esiste ormai una corposa letteratura, a noi interessa mettere a fuoco il messaggio nettamente politico che l'Ue intende lanciare anche al di là della cerchia ristretta degli «addetti ai lavori»: sul sito istituzionale dell'Ue, sotto la voce «Accordo di Cotonou», si afferma infatti che «i principali obiettivi dell'accordo [...] sono la riduzione e l'eliminazione della povertà e la progressiva integrazione dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico<sup>5</sup> nell'economia mondiale, pur nel rispetto degli obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>6</sup>. La stessa pagina web riporta un resoconto di come questo accordo si inserisca nel quadro delle relazioni di lungo termine tra Ue e paesi Acp: «L'accordo rappresenta una nuova tappa nella cooperazione tra gli Stati Acp e l'Unione europea che ha avuto inizio nel 1964 con la firma della prima Convenzione di Yaoundè ed è proseguita con le quattro Convenzioni di Lomè. Dato il limitato successo del regime di preferenze non reciproche nelle Convenzioni precedenti, la necessità di adeguarsi agli sviluppi internazionali come la globalizzazione e lo sviluppo tecnologico, e i profondi cambiamenti avvenuti negli stessi Stati Acp, l'Accordo introduce un

<sup>5</sup> La definizione di Stati Acp risale al gruppo Acp degli Stati formalmente istituito con l'Accordo di Georgetown, che è stato inizialmente firmato da 46 Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Oggi, il gruppo degli Stati Acp conta 79 paesi, 78 dei quali firmatari dell'Accordo di Cotonou (con l'eccezione di Cuba). Il Sudafrica è parte contraente dell'Accordo di Cotonou, ma non tutte le disposizioni si applicano alla cooperazione tra il Sudafrica e la Ce (v. protocollo n. 3 dell'Accordo di Cotonou). Gli Stati Acp hanno proprie istituzioni e processi decisionali. Essi si rapportano con la Comunità europea attraverso le istituzioni comuni dell'Accordo di Cotonou.

<sup>6</sup> <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl> (pagina disponibile il 4/06/2009); traduzione degli autori.

*nuovo approccio* allo cooperazione in questo settore»<sup>7</sup>. Nella prefazione di un opuscolo sulla revisione dei primi cinque anni dell'Accordo di Cotonou<sup>8</sup>, l'allora commissario per lo Sviluppo e gli aiuti umanitari, Louis Michel, appare ancora più deciso circa la firma dell'Accordo il 23 giugno 2000, riferendosi a questa data come ad un «momento storico» e all'«inizio di una nuova era».

Ferma restando l'attenzione che l'Accordo di Cotonou riserva a specifici settori di politica sociale – in particolare al miglioramento dei sistemi educativi e sanitari – sarebbe fuorviante concentrarsi esclusivamente su di essi, o sugli aspetti tecnici legati alle misure di riduzione della povertà, senza far riferimento alla più ampia strategia entro cui sono inseriti; una strategia politica che è chiaramente espressa nel discorso di Prodi al vertice del Cairo, tenutosi poco tempo prima della firma ufficiale dell'accordo.

«Le relazioni tra l'Europa e l'Africa, già così ricche in tutti i campi, devono essere ora parte di un nuovo quadro strategico. L'Unione europea si trova attualmente ad un punto di svolta nella sua storia [...]. In primo luogo, occorre porre fine ai conflitti, sia i conflitti interni che quelli tra gli Stati africani [...]. Oltre a motivi etnici, questi conflitti sono spesso causati da abusi politici, dalla persistenza di ingiustizie economiche e sociali o dal peggioramento evidente della condizione di povertà. La dimensione politica dello sviluppo e di qualsiasi strategia credibile per ridurre la povertà deve essere parte integrante dei nostri sforzi comuni [...]. In questo contesto, la cooperazione e l'integrazione regionale sono due campi d'azione prioritari che, oltre ad offrire indubbi benefici economici, possono favorire il perseguimento di obiettivi di sicurezza e di pace. L'integrazione regionale non può essere realizzata con la bacchetta magica [...]. A questo proposito, l'Unione europea offre a questi paesi il contributo che deriva dalla sua stessa esperienza» (Prodi, 2000c).

Le parole sopra citate appaiono estremamente utili per inquadrare l'attenzione rivolta alla politica sociale da parte della Commissione Prodi in un più ampio discorso che assegna una decisa rilevanza alla dimensione esterna della politica Ue. In altre parole, gli obiettivi sociali non sono tanto da intendere come un fine in sé, ma sono piuttosto parte integrante di un più ampio progetto in cui non rivestono una

<sup>7</sup> *Ibidem*; corsivo nel testo originale.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou\\_EN\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_EN_2006_en.pdf).

posizione prioritaria. Ciò può non destare particolare stupore, considerando lo squilibrio tra priorità economiche e politiche sociali che tradizionalmente caratterizza il versante interno delle politiche dell'Ue. Tuttavia, come vedremo nel prossimo paragrafo, la visione di un'Europa guidata e orientata solo dalla dimensione economica non ci fa andare molto oltre nel tentativo di offrire un corretto inquadramento ai processi qui presi in considerazione.

Prima di aprire questo vaso di Pandora occorre però considerare un ulteriore elemento, e cioè l'avvio, a partire dal 2001, di un rapporto di cooperazione sempre più stretto tra l'Ue e l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil). Merita ricordare, a questo proposito, che l'Ue non è membro dell'Organizzazione internazionale del lavoro, ma che a seguito dello «scambio di lettere» del 2001 la Commissione ha acquisito lo status di osservatore che consente ai suoi rappresentanti di intervenire nei dibattiti dell'Oil. Questa mossa ha offerto a entrambe le parti la possibilità di avviare un dialogo istituzionale che, per una serie di ragioni, non era mai riuscito a decollare in precedenza. Tutto ciò, peraltro, si è verificato proprio mentre il direttore generale dell'Oil Juan Somavia stava avviando una strategia fortemente innovativa con il lancio della campagna «*Decent work*».

#### 4. 2002-2004: navigazione in cattive acque

Rispetto all'iperattivismo della Commissione all'inizio del nuovo millennio che – nonostante tutti i suoi limiti – ha permesso alla dimensione sociale della globalizzazione di penetrare nell'agenda istituzionale dell'Ue, gli anni 2002-2004 sembrano caratterizzati da una «calma piatta». E tuttavia, anche se in superficie quasi nulla sembrava muoversi, «sott'acqua» la situazione era tutt'altro che immobile. Per capire l'improvviso rallentamento del processo di riforma avviato nel corso dei due anni precedenti occorre prima di tutto ricordare che lo scenario internazionale è stato profondamente modificato dall'attacco terroristico dell'11 settembre. Le vicende relative agli «Obiettivi del millennio» (*Millennium development goals*, Mdgs) appaiono particolarmente rilevanti per cogliere pienamente gli effetti a breve e medio termine dell'attentato alle Torri Gemelle. Le Nazioni unite hanno infatti sperimentato un analogo rallentamento nelle strategie che avevano lanciato sotto il vessillo degli Obiettivi di sviluppo del millennio. Quanto è successo al di là dell'Oceano Atlantico merita attenzione non solo

per l'importanza degli Obiettivi di sviluppo del millennio nell'evoluzione della politica sociale a livello mondiale, ma anche per collocare nella giusta prospettiva le misure adottate dall'Unione europea in questo ambito.

Come messaggio inviato al mondo, gli Obiettivi del millennio hanno rappresentato senza dubbio un punto di svolta, anche perché per la prima volta l'Assemblea delle Nazioni unite è passata da generici impegni sociali ad obiettivi quantitativi chiaramente misurabili; ma, come sostenuto altrove (Fargion, 2008b), non ci si dovrebbe lasciare abbagliare dalla loro risonanza mediatica. Tale svolta fa parte integrante di una strategia di rilancio dell'Onu, resa più necessaria e più urgente dalla crisi di credibilità che ha investito l'istituzione nel suo complesso, in ragione della sua crescente incapacità di governare le emergenze del pianeta. È appunto a quelle emergenze che si ispirano le tre parole d'ordine in cui si articola il progetto di Kofi Annan: 1) libertà dal bisogno; 2) libertà dalla paura; 3) salvaguardia del pianeta per le generazioni future (United Nations, 2000). Non è difficile individuare dietro la quantificazione meticolosa degli obiettivi da raggiungere l'implicita ammissione di una lunga catena di fallimenti che vanno dall'apparentemente inarrestabile diffusione dell'Aids nel continente africano, allo stallo nelle negoziazioni connesse ai cambiamenti climatici del pianeta, al proliferare di devastanti conflitti armati locali, con tutto ciò che ad essi si accompagna: commercio illegale di armi, bambini soldato, pulizia etnica. In una sorta di metaforica partita a poker, il Segretario generale rilancia, anziché arrendersi alla disarmante impotenza dell'istituzione da lui presieduta. Una scelta coraggiosa, ma anche d'azzardo, vista la reale consistenza delle carte su cui le Nazioni unite possono contare, strette nella morsa di un quadro istituzionale che risale ad un'epoca oramai tramontata e totalmente schiacciate dalla dinamica dei rapporti di forza che caratterizza la fase tendenzialmente unipolare del sistema internazionale. L'urgenza di trovare una via di sbocco alla situazione di impasse e alla sempre più evidente marginalizzazione dell'Onu dalle decisioni cruciali trova un ulteriore elemento di stimolo nell'improvviso affacciarsi sulla scena mondiale di un ospite inatteso: il movimento *No-global* che a Seattle dimostra un'inattesa capacità di mobilitazione, a sua volta moltiplicata dalla rete e dal tam-tam mediatico.

Le considerazioni precedenti gettano luce sulla fragilità del contesto entro cui sono inseriti gli Obiettivi del millennio e ci aiutano a capire perché – una volta giunto il momento di passare dagli impegni formali alla loro traduzione operativa – i risultati sono stati così deludenti. Ma

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

questo è solo un lato della medaglia. Non si può infatti ignorare che lo scenario internazionale dopo l'attacco delle Torri Gemelle si è ripercosso negativamente sulle deboli prospettive di rilancio delle Nazioni unite e sulle priorità d'azione connesse agli Obiettivi del millennio. Se guardiamo alle misure politiche concretamente adottate nei primi tre o quattro anni del nuovo secolo, l'intera strategia appare poco più che una enunciazione di principi. E così, per fornire carburante ad un motore che non era mai stato realmente messo in moto, è stato affidato ad un gruppo di esperti guidati da Sachs il compito di proporre un «piano d'azione» per il raggiungimento degli obiettivi prefissati con tanto di tabella di marcia, indicazioni delle strade da percorrere e risorse da utilizzare: ci riferiamo al «Progetto del millennio», presentato ufficialmente solo nel gennaio 2005.

Il Rapporto del 2004 della Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione fornisce un'ulteriore, lucida valutazione delle difficoltà – se non della pura e semplice impossibilità – di promuovere a livello mondiale obiettivi di politica sociale in un contesto internazionale dominato prima dall'Afghanistan e poi dalla guerra irachena. Il lavoro della Commissione – istituita dall'Oil e presieduta dai presidenti di Finlandia e Tanzania, quasi a rappresentare simbolicamente gli uomini e le donne, il nord e il sud del mondo – costituisce un secondo fondamentale traguardo della politica sociale globale. Come possiamo leggere nel Rapporto: «Il dibattito pubblico sulla globalizzazione si trova in una situazione di impasse. La discussione è congelata nelle certezze ideologiche che accompagnano l'arroccamento delle posizioni in relazione ad una varietà di interessi particolari. La volontà di giungere ad un consenso è debole. Le negoziazioni internazionali di maggior rilievo sono ad un punto morto e gli impegni internazionali per lo sviluppo sono in larga misura disattesi» (Ilo, 2004, p. ix).

Le precedenti considerazioni suggeriscono che la guerra al terrorismo, occupando la ribalta nell'arena internazionale, ha finito per oscurare le questioni di politica sociale globale. Ma allo stesso tempo, paradossalmente, la guerra in Iraq ha anche accelerato la nascita di una vera e propria strategia europea nell'ambito delle politiche di sviluppo. Contrariamente a ciò che è accaduto nel caso della guerra in Afghanistan, l'invasione dell'Iraq ha innescato una tensione crescente nelle relazioni tra Stati Uniti e Unione europea all'interno della Nato. La Francia è stata particolarmente esplicita nel condannare la decisione di Bush e Blair di invadere l'Iraq, ma non è stata certamente l'unica ad assumere

una posizione critica. Anche la Germania si è schierata con i paesi contrari all'intervento, mentre anche nei paesi che hanno sostenuto gli Stati Uniti, come l'Italia, si sono rapidamente sviluppati ampi movimenti sociali contro la guerra, che si sono diffusi rapidamente in tutto il continente europeo. In breve, le scelte unilaterali e la politica aggressiva degli Stati Uniti sotto la Presidenza Bush non hanno favorito la crescita di un approccio condiviso tra Europa e America su come affrontare le questioni di ordine globale. Al contrario, la crescente distanza tra le due sponde dell'Atlantico ha dato spazio all'emergere di un'opzione alternativa volta a fare dell'Unione europea un soggetto in grado di decidere autonomamente e di proporsi come protagonista globale in un mondo in cui il multi-polarismo stava cominciando a manifestarsi con nuovi paesi che, dal sud del mondo, chiedevano di aver voce in capitolo nell'arena internazionale. Speranze simili erano originariamente emerse subito dopo la caduta del Muro di Berlino: la fine del bipolarismo aveva dato all'Europa un'opportunità senza precedenti che il vecchio continente era stato incapace di cogliere, come drammaticamente dimostrato dalle guerre balcaniche. Dieci anni più tardi la situazione era matura per una nuova prova e per iniziare a mettere in pratica gli insegnamenti tratti da quell'indubbio fallimento. A nostro avviso, è in questo contesto che si possono meglio apprezzare i passi che l'Unione europea ha intrapreso nel 2005, a cominciare dall'*European consensus on development*. Tuttavia, sarebbe sbagliato concentrare l'attenzione solo sulle dinamiche che hanno caratterizzato il versante esterno dell'Ue, occorre considerare anche il versante interno. Se è vero che sul fronte interno il pressante compito di completare il processo di ampliamento entro il gennaio 2004 ha assorbito gran parte delle energie politiche e amministrative dell'Ue, è pure vero che la Commissione ha continuato a lavorare dietro le quinte anche sulle strategie di politica estera avviate nel 2000. Un esempio di ciò è l'attiva partecipazione della Commissione europea alla Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione citata più sopra e l'approvazione da parte dell'Ue del relativo rapporto finale. Data la stretta collaborazione tra l'Ue e l'Oil – che è andata ulteriormente sviluppandosi negli anni successivi, in particolare sul tema del «lavoro dignitoso» – è utile spendere qualche parola per delineare la visione che emerge dai lavori di tale Commissione.

Il rapporto finale pubblicato nel 2004 contiene quella che al momento era senz'altro la più articolata e ambiziosa alternativa ad una concezione meramente economica della globalizzazione. Secondo il docu-

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

mento, tale concezione sarebbe caratterizzata da un «vuoto etico» e ad essa occorre contrapporre una globalizzazione «equa e inclusiva» che «collochi le persone al primo posto» e che dovrebbe essere giudicata in relazione alla sua capacità di fornire un «lavoro dignitoso, di soddisfare i bisogni essenziali di cibo, acqua, salute, istruzione, alloggio e di garantire un ambiente vivibile» (Ilo, 2004, p. 5). È interessante notare come questo elenco richiami alla mente i «cinque giganti» identificati da Beveridge oltre sessanta anni fa come freno allo sviluppo dell'Inghilterra e che l'azione dello Stato avrebbe dovuto affrontare. A quell'elenco si sono aggiunti due ulteriori «giganti» con cui, nel ventunesimo secolo, occorre fare i conti: l'acqua e l'ambiente.

È evidente come questo quadro di riferimento sia congruente con la strategia degli Obiettivi del millennio. Infatti, la relazione sostiene che «il raggiungimento degli Obiettivi del millennio dovrebbe essere visto come un primo passo per la realizzazione di un livello socio-economico minimo nell'economia mondiale». Se in questa, come in altre parti, il documento proietta un'immagine eccessivamente ottimistica, in altre ancora esso sembra invece esibire un ben più amaro pessimismo. Per citare alcuni esempi, il rapporto recepisce pienamente la frustrazione e il risentimento espresso dai rappresentanti africani, che giungono a parlare del rischio di una nuova «colonizzazione» del loro continente. E ancora, nelle sue pagine si sostiene che il protezionismo dei «paesi industrializzati» ha negato agli altri di seguire il percorso che essi stessi avevano utilizzato per crescere (*ivi*, p. 17) e si denuncia il divario tra principi e pratica, emblematicamente illustrato dagli aiuti internazionali allo sviluppo.

Il contributo europeo alla stesura del rapporto del 2004 traspare chiaramente dal riferimento esplicito alla «coesione sociale» – un concetto dal marchio inequivocabilmente europeo – e dalla re-iterazione nei punti 319, 320, 321, 325 e 327 dell'importanza dei processi di integrazione regionale nelle diverse aree del mondo e dalla interconnessione di tali processi con la dimensione sociale. La cooperazione con l'Oil ha portato anche alla firma congiunta da parte del Commissario per lo Sviluppo e gli aiuti umanitari, Poul Nielson e del Commissario per gli Affari sociali, Stavros Dimas, di un «partenariato strategico» con l'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite, focalizzato sulle seguenti cinque aree: *a)* *Core labour standards* (ClS), con particolare enfasi su lavoro minorile e istruzione; *b)* Responsabilità sociale d'impresa (Csr); *c)* Dialogo sociale; *d)* Strategia per l'occupazione e riduzione della povertà; *e)* Migrazioni e sviluppo.

La Commissione, comunque, non si è solo impegnata in una crescente e sempre più stretta collaborazione con l'Oil; ciò che realmente mostra il lavoro silenziosamente svolto nel periodo 2002-2004 è la qualità e l'ampiezza dei documenti che l'Ue ha approvato nel 2005<sup>9</sup> e che costituiscono un pilastro dell'azione attuale in questo campo. Questi documenti non sono certo stati scritti e negoziati in una notte!

### 5. Dal 2005 in poi: la dimensione sociale delle politiche dell'Ue

A partire dal 2005, ci si trova di fronte ad un vortice di dichiarazioni ufficiali, Comunicazioni e altri documenti riguardanti le politiche di cooperazione e sviluppo nell'ambito delle relazioni esterne dell'Ue. Senza dubbio, il rischio è quello di essere disorientati da questa valanga di impegni. Non potendo in questa sede fornire una valutazione accurata di una massa così ampia di interventi, ci soffermeremo sulle motivazioni che, a nostro avviso, stanno alla base di questa recente svolta, tentando di mettere in evidenza come le questioni di politica sociale si inseriscano nel quadro complessivo dell'azione condotta dall'Unione europea sul versante esterno.

Il documento *The European consensus on development* è generalmente considerato come il punto di avvio dell'attuale politica di sviluppo comunitaria. Tecnicamente, si tratta di una Dichiarazione congiunta – del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione – firmata il 20 Dicembre 2005. Il titolo stesso ci fornisce spunti interessanti per collocare l'atto in una prospettiva più ampia: il documento era stato originariamente intitolato *The Brussels consensus*, in contrapposizione al *Washington Consensus*<sup>10</sup>. Sulla stessa lunghezza d'onda, Lisa Tortell e Jan

<sup>9</sup> Si veda in particolare i seguenti documenti approvati nel corso del 2005: *The Revision of the Cotonou Agreement*, approvato nel febbraio 2005 ed entrato in vigore il 1° luglio 2008; Commissione europea, 2005a; 2005b.

<sup>10</sup> La visione della globalizzazione che ha tenuto la scena internazionale fino alla fine del 1990 è generalmente riassunta con questa efficace frase coniata da Williamson nel 1990. Williamson si riferiva ad un insieme molto preciso di proposte tecniche – codificate in un insieme di regole – che è stato prima presentato dal Fmi, la Banca mondiale e alcune Agenzie economiche del governo americano per affrontare la crisi finanziaria che ha innescato una reazione a catena dei grandi paesi latini-americani nel 1982. Che cosa si intendesse per *Washington consensus* e come furono introdotte le riforme postulate è stato oggetto di un appassionato dibattito tra gli economisti, e Williamson stesso ha messo in dubbio

Orbie (2009) lo definiscono come «una via di mezzo tra il tradizionale approccio protezionistico e il liberismo sfrenato». Anche se la dimensione economica è certamente un'importante componente dell'*European consensus*, sarebbe fuorviante concentrarsi unicamente sugli aspetti economici. Anche attenendosi alla lettera della dichiarazione, la cooperazione allo sviluppo appare come parte di un «più ampio insieme di interventi» che comprende i seguenti ambiti:

- ♦ commercio e integrazione regionale;
- ♦ ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali; infrastrutture;
- ♦ acqua e energia;
- ♦ sviluppo rurale, agricoltura e sicurezza alimentare;
- ♦ governance, democrazia, diritti umani e sostegno alle riforme economiche ed istituzionali;
- ♦ prevenzione dei conflitti e delle situazioni di fragilità istituzionale degli Stati;
- ♦ sviluppo umano, coesione sociale e occupazione.

Come si può notare, siamo molto lontani dal tradizionale approccio umanitario di taglio tecnicistico ed economico. La visione che emerge dal documento riflette una sottostante dimensione che non può essere trascurata. In un certo senso, l'Ue sembra imitare Usaid; certamente, non per gli obiettivi di policy, ma piuttosto per la concezione complessiva delle politiche di sviluppo come *soft power* o, ancor più precisamente, come componente specifica della politica estera. Questo è ciò che Usaid è sempre stato, come si legge nella declaratoria della sua *mission*: «Usaid svolge un ruolo fondamentale nella promozione della sicurezza nazionale degli Stati Uniti, della politica estera e della guerra al terrorismo»<sup>11</sup>.

Se l'Unione europea sembra intenzionata a seguire lo stesso percorso, allineando le politiche di sviluppo ai propri obiettivi di politica estera, la traiettoria europea presenta, tuttavia, una serie di peculiarità che

l'uso successivo che è stato fatto di questa formula. In poche parole, il Consenso di Washington ha visto lo sviluppo solo in termini di aumento del Pil, nell'ipotesi che una crescita dinamica avrebbe automaticamente ridotto la povertà e risolto problemi di distribuzione. Questo approccio, che è stato descritto polemicamente come «fondamentalismo di mercato», enfatizza la liberalizzazione commerciale e finanziaria abbracciando esclusivamente una visione di «più mercato e meno Stato». In questo quadro la politica sociale ha solo un ruolo residuale.

<sup>11</sup> [http://www.usaid.gov/about\\_usaid/primer.html](http://www.usaid.gov/about_usaid/primer.html).

chiaramente dipendono dal suo particolare profilo istituzionale e dalla sua eredità storica. Certo, non siamo più nella situazione del 1970, quando Henry Kissinger era solito scherzare affermando che: «Quando voglio mettermi in contatto non c'è un numero di telefono per chiamare l'Europa». Lady Ashton è appena stata nominata Ministro degli Esteri dell'Unione e questo è sicuramente un grande passo avanti, ma la strada è ancora lunga. L'Europa ha appena iniziato a parlare con una sola voce<sup>12</sup>.

La Commissione – per la verità – non ha mai negato le difficoltà nell'armonizzare i punti di vista e le priorità degli Stati membri. In un'altra Comunicazione varata più o meno contestualmente all'*European Consensus* troviamo ad esempio la seguente dichiarazione: «Sorprendentemente, anche se l'Ue è riuscita ad adottare strategie comuni anche su questioni più difficili e delicate, non è stata in grado di fare ciò in un settore di policy in cui è uno degli attori principali (dal momento che finanzia il 55% degli Aiuti per lo Sviluppo) e dove esiste un organico quadro di riferimento di impegni a livello multilaterale» (Commissione europea, 2005a, p. 7). A fronte di un simile riconoscimento, la definizione da parte dell'*European Consensus* di «un quadro di principi comuni in base a cui l'Unione europea e i suoi Stati membri attueranno le proprie politiche di sviluppo in uno spirito di complementarità» appare poco più che una dichiarazione di buona volontà. In realtà, la *Dichiarazione del Consiglio e della Commissione sulla politica di sviluppo* del 2000 rifletteva una visione più lucida delle problematiche in gioco e dei nodi da risolvere, nel momento in cui affermava: «L'azione comunitaria è più neutrale rispetto all'azione degli Stati membri, che hanno una loro storia e sono vincolati dal proprio specifico sistema giuridico» (Consiglio dell'Unione europea, 2000b, p. 5). Questo punto richiederebbe ulteriori approfondimenti, ma sulla base di quanto discusso fino a qui ci sentiamo di sostenere che la strategia esterna dell'Ue continuerà a riflettere – almeno nel prossimo futuro – le tensioni esistenti tra gli interessi degli Stati membri e quelli comunitari, nonostante le ambizioni della Commissione di fornire un *framework* di riferimento coerente ed unitario. Secondo la *Relazione annuale 2007* in materia di aiuti esterni «La Commissione adotta tre principali identità: soggetto politico, agenzia di sviluppo e gestore amministrativo delle risorse provenienti dai donatori. In questo contesto essa

<sup>12</sup> Le prime crisi internazionali in cui ciò è avvenuto sono, infatti, la guerra del Libano del 2006 e la guerra in Georgia del 2009.

cerca continuamente il modo migliore con cui poter combinare efficacemente questi tre profili» (Commissione europea, 2007, p. 4). Possiamo però aggiungere due ulteriori osservazioni: nella dichiarazione precedente il termine «soggetto politico» è al primo posto – il che comporta che gli obiettivi sociali siano subordinati ai principali «obiettivi politici» –, ma allo stesso tempo ci preme sottolineare che non ci sono tutti i pre-requisiti per svolgere quel tipo di ruolo.

Se volgiamo lo sguardo al modello specifico che l'Ue sta cercando di esportare, emergono ulteriori tensioni: gli sviluppi della cosiddetta agenda del «*Decent work*» forniscono il miglior esempio del tipo di tensioni a cui ci stiamo riferendo. Nella sua Comunicazione del 2006 sul lavoro dignitoso (Commissione europea, 2006), la Commissione ha richiamato l'attenzione sul fatto che la stragrande maggioranza di lavoratori in tutto il mondo non è coperta da programmi di assicurazione sociale. Sulla base di queste premesse, nel dicembre 2006, il Consiglio europeo ha affermato «il suo impegno sulla questione del lavoro dignitoso come strumento globale per la promozione dell'occupazione, di migliori standard di lavoro e come incentivo allo sviluppo». Ed in effetti, guardando ai documenti ufficiali si scopre che al momento il «lavoro dignitoso» è considerato una priorità nelle politiche di allargamento verso la Croazia, la Turchia e la Macedonia; a livello regionale, occupazione e «lavoro dignitoso» sono stati posti all'ordine del giorno del partenariato euro-mediterraneo. Le questioni relative al lavoro dignitoso appaiono anche nella politica di dialogo bilaterale e di cooperazione con i principali paesi emergenti (Cina, India, Brasile). Ma quello che doveva rappresentare una nuova frontiera, lanciata nel 2006 con un'ampia copertura mediatica, è scomparso dall'agenda politica e quasi più nessuno parla di *decent work*. Che cosa è successo? Il diritto di sciopero e di contrattazione collettiva hanno subito un duro colpo dai verdetti della Corte di giustizia nei casi Laval e Viking; si è evidenziato, inoltre, un divario consistente tra la sottoscrizione formale delle convenzioni dell'Oil da parte dei nuovi paesi membri della Ue e la loro effettiva attuazione. In una parola, il processo di allargamento e la Corte di giustizia europea hanno ulteriormente spostato l'ago della bilancia tra mercato e obiettivi sociali dalla parte del primo.

In questo quadro emerge una strisciante contraddizione tra politiche interne sempre più *market-oriented* e l'aspirazione *socially-oriented* delle politiche esterne.

Nonostante i limiti che abbiamo cercato di illustrare in queste pagine,

restiamo ottimisti in merito al ruolo che la dimensione sociale giocherà nell'ambito delle politiche esterne della Ue. Se è indubbio che l'Unione si troverà a dover rafforzare, anche suo malgrado, la propria presenza sulla scena mondiale e ad assumere il ruolo di attore globale, il suo profilo internazionale non potrà eludere la componente sociale che ha così fortemente caratterizzato il suo patrimonio storico.

### Riferimenti bibliografici

- Alesina A. e Dollar D., 2000, *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*, «Journal of Economic Growth», n. 5, pp. 33-63.
- Berthélemy J.-C., 2006, *Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?*, «Review of Development Economics», vol. 10, n. 2, pp. 179-194.
- Chakravarti A. (a cura di), 2006, *Aid, Institutions And Development New Approaches to Growth, Governance and Poverty*, Edward Elgar Publishing, Aldershot.
- Commissione europea, 2000a, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – La politica di sviluppo della Comunità europea*, 26 aprile 2000, Com(2000) 212 def.
- Commissione europea, 2000b, *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance*, 16 maggio 2000, Rev 8.
- Commissione europea, Segretariato del Gruppo interno di sostegno alla qualità (Inter-service Quality Support Group), 2001, *Guidelines for the implementation of the Common Framework for Country Strategy Papers*, 4 maggio 2001.
- Commissione europea, 2001, *La Politica di Sviluppo della Comunità Europea: Programma di Azione*, Documento di lavoro della Commissione, 21 maggio 2001, Sec(2001) 808.
- Commissione europea, 2005a, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio – Il contributo dell'Unione europea*, 7 ottobre 2005, Com(2005) 132 def.
- Commissione europea, 2005b, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Strategia dell'Unione europea per l'Africa. Verso un patto euroafricano per accelerare lo sviluppo dell'Africa*, 12 ottobre 2005, Com(2005) 489 def.
- Commissione europea, 2006, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni – Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti. Contributo dell'Unione alla realizzazione dell'agenda per il lavoro dignitoso nel mondo*, 24 maggio 2006, Com(2006) 249 def.

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer

- Commissione europea, 2007, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Relazione annuale 2007 sulla politica di sviluppo della Comunità europea e sull'esecuzione dell'assistenza esterna nel 2006*, 21 giugno 2007, Com(2007) 349 def.
- Consiglio dell'Unione europea, 2000a, *The Development of a Common Foreign and Security Policy and the Role of the High Representative*, Discorso di Javier Solana, Segretario generale del Consiglio e Alto Rappresentante per la Politica estera e di Sicurezza comune dell'Ue, 11 febbraio 2000, Copenhagen.
- Consiglio dell'Unione europea, 2000b, *Dichiarazione del Consiglio e della Commissione sulla politica di sviluppo della Comunità europea*, 10 novembre 2000, Bruxelles.
- Consiglio dell'Unione Europea, 2005, *Decisione 2005/599/Ce del Consiglio del 21 giugno 2005 relativa alla firma, a nome della Comunità europea, dell'accordo che modifica l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000*.
- Deacon B., 1999, *Socially Responsible Globalisation: A Challenge for the European Union*, rapporto preparato per il Ministry of Social Affairs and Health of Finland, Edita Ltd, Helsinki.
- Dichiarazione congiunta del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: «Il consenso europeo»*, Gazzetta ufficiale C 46 del 24 febbraio 2006.
- Fargion V. (a cura di), 2008a, *Nord e Sud del Mondo. Le politiche sociali nell'era della globalizzazione*, numero speciale in italiano e inglese della «Rivista Italiana delle Politiche Sociali», n. 1/2008.
- Fargion V., 2008b, *La dimensione sociale della globalizzazione*, «La Rivista Italiana delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 11-37, (versione inglese pp. 389-410).
- Ilo (International labour organization), 2004, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, World Commission on the Social Dimension of Globalization, Ginevra.
- Mayer M., 2005, *Intervento umanitario e missioni di pace: una guida non retorica*, Carrocci, Roma.
- O'Brien R., 2007, *South-North Global Labour Policy*, Paper presentato alla Conferenza Annuale Rc19, «Social Policy in a Globalizing World: Developing a North-South Dialogue», 5-8 September 2007, Firenze, Italia. [www.unifi.it/rc19](http://www.unifi.it/rc19)
- Orbie J. e Tortell L. (a cura di), 2009, *The European Union and the Social Dimension of Globalization. How the EU influences the World*, Routledge, New York.
- Prodi R., 2000a, *2000-2005: Un progetto per la Nuova Europa*, Discorso del Presidente della Commissione europea al Parlamento, Strasburgo, 15 febbraio 2000, Speech 00/41.
- Prodi R., 2000b, *Europe and Global Governance*, Discorso al II Congresso Comcece, Bruxelles, 31 marzo 2000, Speech 00/115.

- Prodi R., 2000c, *Sommet Europe-Africa*, Il Cairo, 3 aprile 2000, Speech 00/125.
- Telò M. (a cura di), 2009, *European Union and Global Governance*, Routledge, New York.
- Orbie J. e Tortell L., 2008, *The European Union and the Social Dimension of Globalization, How the EU influences the World*, Routledge, Ny, Usa; vedi anche l'iniziativa di discussione che si è svolta presso l'Università di Gent, 22 novembre 2007, <http://www.psw.ugent.be/EUstudies/page.aspx?id=29>.
- United Nations - Un, 2000, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, Rapporto del segretario generale, Ga/9704.

RPS

Valeria Fargion, Marco Mayer



Fuori dal tema



## Gli assegni familiari in Italia: effetti redistributivi

**Rita Di Biase**

RPS

fuori dal tema

*In questo lavoro vengono analizzati l'assegno per il nucleo familiare – Anf – e i «vecchi» assegni familiari, preesistenti all'introduzione dell'Anf avvenuta nel 1988, in quanto strumenti importanti, essenzialmente il primo, di sostegno dei redditi familiari nel sistema di welfare italiano. L'Anf è una quota rilevante della spesa per «famiglia e maternità», anche se per questa finalità l'Italia spende una voce residuale della spesa sociale e circa la metà della media dei paesi europei. Ripercorrendo l'evoluzione normativa dei due istituti dalle loro origini emergono effetti sul ruolo delle prestazioni, sugli obiettivi redistributivi, sull'entità dell'impegno finanziario pubblico a favore dei carichi familiari. Nel contesto attuale, nonostante si sia consolidato il ruolo assistenziale dell'Anf, il cui finanziamento è quasi completamente fiscalizzato, permane la natura categoriale dell'azione pubblica di sostegno. Le stime dell'impatto*

*redistributivo delle due prestazioni monetarie, effettuate con il modello Itaxmod dell'Isae, indicano che sono importanti gli effetti dell'Anf a favore dei redditi medio-bassi, dei redditi dei dipendenti dell'agricoltura e dell'edilizia e dei lavoratori residenti nel Mezzogiorno. Risultano invece modesti gli effetti redistributivi dei «vecchi» assegni, che continuano ad essere in quota fissa per ciascun beneficiario, di importo estremamente contenuto e per di più condizionati a requisiti molto selettivi. Entrambi gli assegni andrebbero ripensati, secondo modalità di integrazione degli strumenti di prelievo (detrazioni fiscali) e di spesa (trasferimenti monetari); è anche importante estendere l'offerta di prestazioni di servizi reali ai cittadini, ancora carenti nel sistema di welfare italiano, il cui ruolo è essenziale nel sostenere le responsabilità familiari e contrastare la povertà.*

### 1. Introduzione

Gli assegni familiari sono ancora considerati una componente quantitativamente rilevante del sistema di welfare italiano per il sostegno dei redditi familiari, sebbene la loro importanza sia costantemente diminuita nel tempo.

In Italia negli ultimi anni un ruolo sempre più rilevante accanto ai trasferimenti monetari è stato svolto dalle agevolazioni fiscali (detrazioni e deduzioni) per familiari a carico previste nell'ambito dell'Irpef. Queste ultime hanno assunto dimensioni, in termini di risorse assorbite, di gran lunga più rilevanti dei trasferimenti monetari. In questo saggio, tuttavia, l'interesse è posto sugli interventi di spesa all'interno del welfare (gli assegni) piuttosto che sulle agevolazioni fiscali. Si evidenzia peraltro l'esigenza di un coordinamento fra i due istituti di sostegno alle famiglie che seguono ancora logiche separate.

I dati più recenti indicano che le erogazioni a favore delle famiglie, corrisposte dagli enti di previdenza, dallo Stato e da altre istituzioni pubbliche, sono costituite per oltre l'84% dall'Anf. Nell'ambito delle prestazioni di protezione sociale in denaro per le funzioni «famiglia e maternità» gli assegni assorbono oltre la metà della spesa.

In questa analisi si presta attenzione anche ai «vecchi» assegni familiari, rimasti in vigore dopo l'introduzione dell'Anf, avvenuta nel 1988. Sono erogazioni a favore dei lavoratori autonomi dell'agricoltura e dei pensionati ex lavoratori autonomi, presentano requisiti per l'erogazione più selettivi degli Anf, importi del sussidio in quota fissa, modesti e che sono stati rivalutati soltanto fino al 1980.

Finalità del lavoro è l'esame delle caratteristiche di queste due prestazioni monetarie alle famiglie dalle loro origini, seguendo le principali modifiche normative, risultate significative con riguardo all'Anf e trascurabili per i «vecchi» e simbolici assegni; per questi ultimi quindi scaturiscono problemi di equità e di scarsa efficienza della spesa alimentata.

Si è cercato di valutare per entrambe le prestazioni gli effetti redistributivi e a tal fine sono stati utilizzati i dati relativi all'indagine campionaria della Banca d'Italia sul reddito delle famiglie italiane.

Lo studio è organizzato come segue: nella seconda sezione viene analizzata l'evoluzione della normativa riguardante gli assegni familiari; la terza sezione si sofferma sulla disciplina vigente sugli Anf e sui «vecchi» assegni, si quantifica l'onere a carico dello Stato e si confrontano indicatori di spesa per prestazioni sociali alla famiglia nei paesi dell'Ue; la quarta sezione presenta le stime dell'impatto redistributivo delle due prestazioni monetarie per tipologie socio-economiche dei beneficiari; l'ultima sezione richiama il recente dibattito sui problemi irrisolti e contiene alcune considerazioni conclusive.

## 2. *Un po' di storia sul sostegno dei carichi familiari*

Negli anni '30, l'introduzione dell'assicurazione per carichi familiari si colloca alla fine del processo di creazione del sistema italiano di sicurezza sociale e tale ritardo trova riscontro anche in altri paesi, come la Francia e la Gran Bretagna, in quanto è assegnata un'importanza prioritaria ad altre misure, volte ad alleviare situazioni di difficoltà generate, ad esempio, dalla disoccupazione, dalla malattia e dalla vecchiaia. Nella sicurezza sociale italiana, la forma istituzionale prevalente prima dell'introduzione dell'Anf è quella dell'assicurazione obbligatoria per categoria professionale: il diritto alla prestazione è subordinato all'esistenza di un rapporto di lavoro regolare, non è invece rilevante il criterio della cittadinanza. Il finanziamento dell'assicurazione è principalmente a carico dei datori di lavoro<sup>1</sup>.

Il sistema della capitalizzazione è prevalente: i contributi confluiscono in fondi gestiti da enti previdenziali i cui rendimenti servono ad erogare le prestazioni. Si tratta di caratteristiche che, ad eccezione della capitalizzazione, si ritroveranno nella normativa successiva sugli assegni familiari, in particolare fino al 1988, mentre la natura categoriale della prestazione si è perfino rafforzata nel regime attuale.

Nel corso del tempo la disciplina di questa prestazione è stata modificata in modo sostanziale e si sono quindi avuti vari effetti: sul ruolo della prestazione, da previdenziale ad assistenziale; sugli obiettivi redistributivi; sulla natura sempre più categoriale dell'istituto; sull'incidenza della spesa in rapporto alla spesa sociale complessiva e al Pil e sulla tipologia dei beneficiari. In questa sezione l'evoluzione della disciplina dei trasferimenti monetari alle famiglie è ordinata per periodi, individuando le principali modifiche normative che riflettono il mutamento negli obiettivi perseguiti, con il passaggio da politiche di marcata incentivazione demografica, a politiche volte al perseguimento di obiettivi di equità orizzontale e verticale e/o a politiche con finalità di integrazione salariale e/o di contrasto della povertà. Nel ripercorrere le vicende passate si rileva, tra l'altro, nel corso del tempo una riduzione dell'impegno finanziario del settore pubblico per il sostegno dei carichi familiari attraverso i trasferimenti monetari.

<sup>1</sup> Anche nell'assetto normativo vigente, l'Anf è finanziato con contributi a carico dei datori, proporzionali alla retribuzione, che dal 2006 sono quasi completamente fiscalizzati. Il finanziamento degli assegni familiari (preesistenti all'Anf e mantenuti in vigore) continua ad essere interamente a carico dello Stato.

### 2.1 Dagli anni '30 alla metà degli anni '60

L'assicurazione per i carichi familiari è introdotta nel 1934<sup>2</sup> nell'ambito di accordi sindacali che prevedono la riduzione dell'orario di lavoro allo scopo di sostenere l'occupazione<sup>3</sup>. L'erogazione degli assegni è inizialmente limitata agli operai dell'industria e tende a compensare, per le famiglie con almeno due figli a carico, la riduzione del reddito dovuta alla modifica di orario.

Inizialmente sembra prevalere l'obiettivo dell'equità verticale, in quanto attraverso il sussidio, di importo unitario uguale per ogni figlio, oltre il primo, si intendono migliorare le condizioni economiche delle famiglie operaie numerose che con la riduzione dell'orario di lavoro vedono diminuire il loro reddito. Nel 1935 gli assegni sono estesi anche agli operai dell'industria con un solo figlio a carico<sup>4</sup>. Negli anni 1936-37<sup>5</sup> si erogano assegni a tutti i lavoratori dipendenti, a prescindere dal reddito, dalla qualifica e dall'orario di lavoro e in tal modo il sostegno alle famiglie con persone a carico è rivolto ad un più ampio numero di beneficiari. Inoltre nel 1937, l'importo unitario dell'assegno cresce con il numero dei figli<sup>6</sup>, rendendo così palesi anche gli obiettivi di incentivazione demografica.

Nel 1940<sup>7</sup> sono inclusi nella categoria dei beneficiari anche il coniuge e i genitori a carico. Il ridotto potere d'acquisto della maggior parte delle famiglie, a causa degli eventi bellici, aveva accresciuto il numero di lavoratori dipendenti per i quali la presenza di figli e di altri familiari a carico poteva essere causa di povertà. In questa situazione una redistribuzione fra famiglie con lo stesso reddito, ma con diversi carichi familiari, poteva mitigare tali condizioni di disagio economico e rendeva coincidenti gli obiettivi di equità orizzontale e verticale.

<sup>2</sup> È l'accordo sindacale dell'11 ottobre fra la Confederazione degli industriali e quella degli operai dell'industria con il quale si istituisce la Cassa nazionale per gli assegni familiari degli operai dell'industria.

<sup>3</sup> L'evoluzione dell'assicurazione dalle origini fino alla fine degli anni '80 viene qui esaminata sulla base dei lavori di Franco e Sartor, 1990; Franco, 1991; Franco e Sartor, 1992; Matteuzzi, 1996; Monacelli, 1998.

<sup>4</sup> Il beneficio è abrogato nel 1944 con d.l. 9.11.1944, n. 307 e una parte dell'onere di finanziamento è posta a carico dello Stato.

<sup>5</sup> Con accordi interconfederali del 22 agosto e del settembre 1936 e contratto collettivo del 20 gennaio 1937.

<sup>6</sup> Fino al 1944, in seguito torna ad essere indipendente dal numero dei figli.

<sup>7</sup> Legge 6.8.1940, n. 1278.

La gestione degli assegni è affidata, a partire dalla loro introduzione, all'Inps ed è finanziata da contributi ripartiti tra datori e lavoratori<sup>8</sup>. Dal 1940 e fino ai nostri giorni i contributi sono versati soltanto dai datori<sup>9</sup> e viene istituita la «Cassa unica per gli assegni familiari» (Cuaf), con contabilità separata per i vari settori dell'economia e le diverse professioni, ma con possibilità di compensazione tra i vari risultati di gestione. Le aliquote e gli importi delle prestazioni sono differenziati per settori, accentuando il carattere professionale degli assegni, in contrasto con i criteri universalistici che entravano in applicazione nello stesso periodo in Gran Bretagna.

Nel 1945 la disciplina degli assegni è estesa anche ai dipendenti pubblici con l'istituzione dell'«aggiunta di famiglia» che è un'integrazione allo stipendio<sup>10</sup>.

Nello stesso anno sono introdotti i massimali<sup>11</sup> alla base di contribuzione che limitano fortemente la redistribuzione verticale operata dalla prestazione, quella cioè dai lavoratori con retribuzioni relativamente elevate ai lavoratori con retribuzioni inferiori.

Su questi effetti e in particolare sull'opportunità di abolire il massimale verte il dibattito alla fine degli anni '40, poi ripreso all'inizio degli anni '60<sup>12</sup>. La presenza del massimale è giustificata, per analogia con l'esistenza del massimale contributivo per le prestazioni pensionistiche, da chi ritiene si debba consentire ai lavoratori di disporre di risorse da dedicare a forme previdenziali libere e aggiuntive. Contro il massimale contributivo c'è chi sostiene, come il Cnel, che contrasta con «i principi di mutualità e solidarietà dell'assicurazione per gli assegni familiari, in ragione dei quali le retribuzioni più elevate devono sopperire al mantenimento delle prestazioni che le retribuzioni più

<sup>8</sup> Inizialmente l'aliquota a carico del datore di lavoro cresce notevolmente per le ore che eccedono le quaranta settimanali, ma già dal 1936 viene scisso il legame tra assegni e contributi da un lato e orario di lavoro dall'altro.

<sup>9</sup> L'aliquota di contribuzione nel settore industriale risulta elevata, intorno al 20% delle retribuzioni fino ai primi anni '70, si riduce al 6,2% negli anni '80 e resta invariata anche in seguito all'introduzione dell'Anf nel 1988.

<sup>10</sup> D.lgs. n. 722/1945. Le caratteristiche sono descritte in Ricci, 2008 p. 85.

<sup>11</sup> Restano in vigore fino al 1974.

<sup>12</sup> Nel 1947 il ruolo degli assegni familiari viene esaminato per la prima volta dalla Commissione per la riforma della previdenza sociale; la Relazione della Commissione è stata pubblicata nel 1948 a cura del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. Nei primi anni sessanta è esaminato dal Cnel e si concretizza nel 1963 nella *Relazione preliminare sulla riforma della previdenza sociale*.

basse da sole non avrebbero potuto consentire» (Cnel, 1963). L'opportunità di abolire il massimale tiene conto anche degli effetti, considerati distorsivi, nell'incentivare l'utilizzo del lavoro straordinario e l'impiego di lavoratori specializzati e ben retribuiti rispetto a quello di lavoratori con retribuzioni più basse (Steve, 1967).

Tra gli altri argomenti di dibattito va segnalato lo scarso consenso all'estensione degli assegni ai lavoratori autonomi, ritenuta prematura, anche per motivi pratici e di semplificazione di gestione della prestazione; tuttavia è considerata desiderabile l'estensione ai lavoratori dell'agricoltura e ai lavoratori dipendenti percettori di prestazioni temporanee sostitutive del salario o di pensioni e rendite per inabilità, allo scopo di sostenere i redditi più modesti.

In definitiva, nel dibattito gli obiettivi di equità verticale sono considerati rilevanti, c'è invece un esplicito rigetto dell'utilizzo degli assegni per finalità demografiche. Tuttavia, l'impatto del dibattito si traduce con lentezza in proposte concrete.

Negli anni successivi si verificano ripetute rivalutazioni degli importi degli assegni con provvedimenti riguardanti separatamente i lavoratori dei vari settori dell'economia.

Dal 1935 al 1942 lo sviluppo degli assegni familiari è molto accentuato relativamente alle altre prestazioni erogate dall'Inps; nel 1942 gli assegni coprono il 70% delle prestazioni erogate dall'istituto e rappresentano il 2,2% del Pil, contro lo 0,15% nel 1935.

Nel testo unico del 1955<sup>13</sup> è riordinata la normativa sugli assegni familiari, si mantiene la Cuaf su nove settori professionali (ridotti a tre nel 1961 con l. n. 1038) e si introduce l'indicizzazione degli assegni ai prezzi (abolita dalla legge 1038/1961). Nel 1961 con la stessa legge n. 1038 i lavoratori sono divisi in due sole categorie ai fini della determinazione dell'importo degli assegni e del livello delle aliquote contributive<sup>14</sup>. La Cuaf registra un sostanziale equilibrio fino agli anni '60, mediante ripetuti aggiustamenti delle aliquote e delle prestazioni e ciò evita forme di redistribuzione con l'esterno, ossia con le altre gestioni dell'Inps.

Nel 1964 gli assegni sono estesi a soggetti diversi dai lavoratori dipendenti in attività: ai lavoratori in Cassa integrazione guadagni e ai lavoratori disoccupati.

<sup>13</sup> D.p.r. 30 maggio 1955, n. 797.

<sup>14</sup> Nella l. 17.10.1961, n. 1038, le due categorie sono: da un lato, l'industria, l'agricoltura, il commercio, le professioni e l'artigianato; dall'altro, il credito, le assicurazioni e i servizi tributari appaltati.

Il peso degli assegni familiari sulle prestazioni complessive erogate dall'Inps scende sotto il 40% alla fine degli anni cinquanta. L'incidenza degli assegni sul Pil che aveva raggiunto il suo massimo nel 1953, pari al 2,7%, oscilla intorno al 2,5% fino al 1962; tale livello è notevolmente superiore a quello degli anni successivi, soprattutto per l'elevato potere d'acquisto degli assegni.

## 2.2 *Dalla fine degli anni '60 alla metà degli anni '80*

I meccanismi redistributivi analizzati subiscono rilevanti modifiche sul finire degli anni '60 e negli anni '70. Nel 1967<sup>15</sup>, in conformità alle proposte del Cnel del 1963, l'erogazione degli assegni è estesa ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni, a compartecipanti familiari e piccoli coloni e il finanziamento è a carico dello Stato.

A fronte dell'estensione della platea dei beneficiari, il numero degli assegni erogati dalle pubbliche amministrazioni aumenta soprattutto dal 1966 al 1974, ma a causa del ridursi del potere d'acquisto del singolo assegno l'espansione della spesa complessiva risulta modesta in termini reali. L'incidenza degli assegni familiari sulle prestazioni sociali complessive (in denaro e in natura) si riduce dal 26% del 1960 al 13% nel 1970 (Franco e Sartor, 1990, p. 96).

Con la riforma tributaria del 1974 gli assegni sono assoggettati all'imposta sul reddito delle persone fisiche; dal 1978 è sancita la completa esenzione fiscale degli assegni.

Inoltre nel 1974 è abolito il tetto contributivo<sup>16</sup> accentuando la redistribuzione verticale delle risorse, dai lavoratori con alte retribuzioni a quelli con basse retribuzioni. Sempre nel 1974 gli assegni familiari sono sostituiti alle precedenti quote di maggiorazione delle pensioni erogate dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'Inps. Nel settore dell'industria le aliquote contributive sono ridotte di 1 punto percentuale<sup>17</sup> e resteranno invariate fino al 1995.

A fine anni '70 si realizza un costante eccesso dei contributi rispetto alle prestazioni e viene quindi indebolito il legame tra specifica contribuzione e specifica prestazione previdenziale, e si determinano avanzi nella Cuaf che sono utilizzati per finanziare altre gestioni deficitarie

<sup>15</sup> L. 14.7.1967, n. 585.

<sup>16</sup> L. 16.4.1974, n. 114.

<sup>17</sup> Con la l. 845/1978 sono fissate al 6,2% delle retribuzioni nel settore industriale.

dell'Inps. Inoltre, la perdita di potere d'acquisto degli assegni rispetto alle retribuzioni attenua il loro ruolo di contrasto della povertà e di fatto diventano solo strumenti di differenziazione fra soggetti con pari reddito e un diverso numero di persone a carico, accentuando gli effetti di equità orizzontale.

Dalla fine degli anni '60 ai primi anni '80, alla rapida evoluzione normativa nelle altre prestazioni sociali si contrappone una certa stabilità del regime degli assegni. Questi, infatti, vengono a rappresentare «una sorta di residuo di un assetto molto diverso del sistema previdenziale, in cui altri obiettivi erano ritenuti prioritari» (Franco e Sartor, 1990, p. 99).

A partire dal 1983 sono istituiti gli assegni familiari integrativi<sup>18</sup>, corrisposti soltanto per i figli a carico con età inferiore a 18 anni, finanziati con imposte anziché con contributi a carico dei datori di lavoro. La finalità di questa prestazione è di compensare le famiglie con redditi modesti e maggiori carichi per il minore grado di copertura all'inflazione del meccanismo della contingenza. Per la prima volta gli importi decrescono al crescere del reddito familiare<sup>19</sup>, privilegiando l'obiettivo di equità verticale, e crescono con il numero di figli a carico. Si interrompe sia la consuetudine di erogare assegni di importo costante<sup>20</sup> e sia quella di finanziarli con contributi a carico dei datori di lavoro. Inoltre la condizione di «carico» non rappresenta più il solo requisito per la corresponsione degli assegni.

Nel 1984<sup>21</sup> viene stabilito che anche l'erogazione degli assegni ordinari sia subordinata a limiti di reddito familiare del percettore e al numero dei suoi figli. Una misura, giustificata da esigenze di contenimento della spesa pubblica, e che di fatto rende esplicito il perseguimento di obiettivi di equità verticale in favore di soggetti con redditi bassi o medio bassi e allenta ulteriormente il legame tra le prestazioni e i contributi, rafforzando il ruolo assistenziale delle prestazioni.

Nel 1986<sup>22</sup> viene attuato il riordino della materia e per gli assegni ordinari sono stabiliti limiti di reddito differenziati per tipologia di nucleo familiare, per dimensione della famiglia, e in base alla presenza di

<sup>18</sup> L. 25.3.1983, n. 79.

<sup>19</sup> Gli assegni integrativi sono corrisposti soltanto se il reddito da lavoro dipendente rappresenta almeno il 70% del reddito familiare (l. n. 79/1983).

<sup>20</sup> Salvo che per i familiari diversi dai figli e coniugi. Infatti per entrambe le tipologie familiari, gli importi restano uguali.

<sup>21</sup> L. 27.12.1983, n. 730.

<sup>22</sup> L. 28.2.1986, n. 41.

componenti inabili al lavoro, o alle condizioni anagrafiche della famiglia (vedovi, divorziati, separati o nubili). I limiti di reddito familiare<sup>23</sup> sono stabiliti annualmente dalla Legge finanziaria in ragione del tasso di inflazione programmato.

I cambiamenti apportati dalla normativa sugli assegni familiari nel 1983-86 agli effetti redistributivi delle prestazioni sono diversi per le varie tipologie di nuclei e comportano anche inconvenienti. Risultano favorite le famiglie con figli minorenni e la presenza di un figlio minorenne a carico in più, allargando le dimensioni nel nucleo familiare, determina l'aumento degli importi degli assegni erogati alle altre persone a carico. Tra gli inconvenienti, va segnalata l'anomalia derivante dalla coesistenza del doppio criterio (del «carico», o dipendenza economica del familiare dal capofamiglia e quello del bisogno familiare) a cui è subordinata l'erogazione degli assegni. Infatti, se il reddito del nucleo è modesto, ma i figli lavorano e non risultano a «carico», il sostegno pubblico al nucleo viene a mancare e anche se è soddisfatto il requisito in termini di reddito familiare<sup>24</sup>.

Nel 1987 tutti i limiti di reddito sono rivalutati e nonostante ciò l'incidenza degli assegni familiari sul Pil si riduce leggermente. Le innovazioni apportate negli anni '80, rendendo più selettivo l'istituto degli assegni, si riflettono sul numero degli assegni familiari erogati dalla Cuaf dell'Inps: in progressiva riduzione dalla metà degli anni '70, passano da 10,6 milioni nel 1983 a 8,2 nel 1985 e a 5,6 milioni di unità nel 1987 (Franco e Sartor, 1990, p. 102).

L'incidenza degli assegni familiari erogati dalle amministrazioni pubbliche in percentuale delle prestazioni sociali complessive continua a ridursi da circa il 6% nel 1980, al 4,7% nel 1983, al 3,8% nel 1985 e al 3,1% nel 1988 (*ivi*, pp. 97-98).

Le prestazioni per gli assegni familiari in percentuale del Pil oscillano intorno al 2,5% negli anni '50 e '60, si collocano intorno all'1,5% nel 1974-76 e a circa lo 0,8% fino al 1983. Nel 1985 gli assegni erogati sono pari allo 0,6% del Pil e allo 0,5% dal 1986 al 1988 (*ibidem*).

<sup>23</sup> La l. 41/1986 nell'art. 23 precisa che il reddito familiare è costituito dal reddito del soggetto interessato, del coniuge non legalmente ed effettivamente separato, dei figli ed equiparati minori di età e dei soggetti a carico aventi diritto agli assegni familiari.

<sup>24</sup> Questo inconveniente è tuttora presente negli assegni familiari rimasti in vigore, per alcune categorie di beneficiari, anche in seguito all'istituzione dell'Anf nel 1988.

### 2.3 Il 1988: introduzione dell'Anf

L'Anf è istituito nel 1988<sup>25</sup>, sostituisce gli assegni ordinari e integrativi preesistenti e rappresenta una prestazione monetaria a sostegno delle famiglie dei lavoratori dipendenti e a quelle dei pensionati da lavoro dipendente i cui redditi risultino inferiori a determinati limiti, aggiornati ogni anno dalla legge.

Le modalità di finanziamento della prestazione restano ad esclusivo carico dei datori di lavoro (contributi proporzionali alle retribuzioni) anche se l'aliquota è stata ridotta in più occasioni fino ad essere quasi completamente fiscalizzata nel 2006<sup>26</sup>.

L'assegno spetta ai lavoratori dipendenti, privati e pubblici, in attività, ai titolari di pensione derivante da lavoro dipendente e ai titolari di prestazioni a sostegno del reddito (disoccupazione, cassa integrazione, mobilità, malattia ecc.)<sup>27</sup>. A partire dal 1998<sup>28</sup>, possono beneficiare dell'assegno anche gli iscritti alla Gestione separata dei lavoratori autonomi dell'Inps (collaboratori coordinati e continuativi e liberi professionisti) purché privi di altra copertura previdenziale obbligatoria e non titolari di pensioni<sup>29</sup>.

La disciplina dell'Anf esclude i lavoratori autonomi dell'agricoltura<sup>30</sup> e i pensionati ex lavoratori autonomi, ai quali continua ad essere ero-

<sup>25</sup> L. 13.5.1988, n. 153.

<sup>26</sup> Nel 1997 era stata ridotta dal 6,2 al 2,48% (d.m. 21.2.1996), dal 2001 è stata portata all'1,68% (l. 388/2000), e dal 2006 è pari a 0,68% (l. 266/2005), che è l'aliquota tuttora vigente. Le aliquote a carico dei datori di lavoro artigiani e commercianti, dei titolari di imprese agricole e delle cooperative sono già nei primi anni '70 inferiori a quelle di tutti gli altri datori di lavoro e a partire dal 2001 (l. 388/2000) sono completamente fiscalizzate.

<sup>27</sup> «In conformità alla giurisprudenza, sono ammessi a percepire l'Anf, anche i piccoli coloni e i compartecipanti familiari, il cui reddito derivante dalla relativa attività deve essere equiparato a quello derivante da lavoro dipendente ai fini del raggiungimento della percentuale di almeno il 70% del reddito familiare complessivo» (Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, 1992, vol. III, p. 116). L'Anf spetta anche ai lavoratori con contratto di part-time.

<sup>28</sup> L. 449/1997 e circolare Inps n. 47/1999.

<sup>29</sup> Nel 1999 l'Anf si sostituisce al «vecchio» assegno familiare per i carattisti, gli armatori e i proprietari armatori imbarcati su navi da pesca (l. 449/1997 e circolare Inps n. 61/1999).

<sup>30</sup> Sono esclusi anche i piccoli coltivatori diretti, per le giornate di lavoro autonomo con le quali integrano quelle di lavoro agricolo dipendente (Inps, 2008a).

gato il «vecchio» assegno familiare, sulla base della normativa valida per gli assegni ordinari, in vigore prima del 1988<sup>31</sup>.

La definizione di nucleo rilevante per avere diritto all'assegno include: il richiedente; il coniuge (non legalmente separato); i figli minorenni (o equiparati) o maggiorenni (se inabili al lavoro); i fratelli, sorelle e i nipoti del richiedente (minorenni o maggiorenni ma inabili al lavoro) che siano orfani di entrambi i genitori e privi di diritti a pensioni di reversibilità<sup>32</sup>.

L'importo dell'Anf varia in relazione alla composizione del nucleo familiare ed è inversamente correlato al reddito complessivo familiare, purché quest'ultimo sia costituito per almeno il 70% da reddito di lavoro dipendente o da prestazione derivante da lavoro dipendente<sup>33</sup> (pensione, indennità di disoccupazione, di maternità, di malattia ecc.). Inoltre, l'importo dell'Anf è indifferente rispetto al numero di percettori di reddito che compongono il nucleo.

Il reddito da prendere in considerazione è quello conseguito da tutti i componenti del nucleo familiare nell'anno solare precedente il 1° luglio di ciascun anno ed è valido fino al 30 giugno dell'anno successivo<sup>34</sup>. Alla formazione del reddito familiare, cioè del richiedente e dei singoli componenti il nucleo, concorrono i redditi complessivi: sia quelli assoggettabili all'Irpef<sup>35</sup>, sia i redditi di qualsiasi natura compresi, se superiori a 1.032,91 euro, quelli esenti o soggetti a ritenuta alla fonte, a tassazione separata o a imposta sostitutiva. Sono invece esclusi i trattamenti di fine rapporto, le rendite Inail, le pensioni di guerra, le indennità di accompagnamento e gli stessi trattamenti di famiglia.

<sup>31</sup> Art. 2, c. 12-*bis* della l. 13.5.1988, n. 153.

<sup>32</sup> Con la circolare Inps n. 13/2007 è ampliata la definizione di nucleo familiare ai figli di età compresa fra i 18 e 21 anni, purché studenti o apprendisti, e a condizione che il nucleo risulti composto da almeno quattro figli di età inferiore ai 26 anni.

<sup>33</sup> D.l. 69/1988. Nella circolare Inps n. 193/2003 si precisa che: «l'assegno per il nucleo familiare per i lavoratori iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi, nel caso di nuclei familiari a composizione reddituale mista, spetta anche quando il requisito del 70% del reddito complessivo sia raggiunto con il cumulo del reddito da lavoro dipendente e di quello da lavoro parasubordinato, sia che detti redditi siano conseguiti dal solo lavoratore richiedente sia complessivamente dai due coniugi».

<sup>34</sup> Per esempio, per il periodo dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2010 si devono considerare i redditi conseguiti nel 2008.

<sup>35</sup> I redditi da lavoro dipendente o assimilati devono essere considerati al netto dei contributi sociali previdenziali e assistenziali.

Le soglie di reddito familiare<sup>36</sup>, utili alla determinazione dell'importo dell'Anf, sono differenziate in relazione alle dimensioni e alla composizione del nucleo (presenza di entrambi o di un solo coniuge, presenza di figli minori e/o di soggetti inabili, minori o maggiorenni privi dei genitori e presenza di inabili)<sup>37</sup>.

L'ammontare complessivo dell'assegno spettante al richiedente è rilevabile nelle tabelle predisposte dall'Inps<sup>38</sup>. La composizione del nucleo individua la tabella da considerare, mentre dall'incrocio fra il numero dei componenti il nucleo e il reddito familiare si rileva l'importo dell'assegno. Gli importi dell'Anf non concorrono a formare la base imponibile sia ai fini fiscali sia ai fini contributivi.

Nel 1989<sup>39</sup> sono istituite due Gestioni dell'Inps: la Gestione per le prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt) e la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias).

La prima si colloca nell'ambito del comparto previdenziale dei lavoratori dipendenti con compiti di riscossione dei contributi ed erogazione delle sole prestazioni previdenziali, non pensionistiche. A partire dal 1989 affluiscono quindi alla Gpt i preesistenti fondi, casse e gestioni di ogni forma di previdenza a carattere temporaneo, e tra queste, la Cuaf, di cui la Gpt assume le attività, le passività ed eroga le relative prestazioni.

Nella Gias confluiscono le prestazioni a carattere assistenziale<sup>40</sup>, fra cui gli assegni familiari, rimasti in vigore dopo il 1988, erogati ai lavo-

<sup>36</sup> Ogni anno, ad eccezione del 2007, gli scaglioni di reddito familiare sono rivalutati di una percentuale pari alla variazione, nei due anni solari precedenti, dell'indice dei prezzi al consumo delle famiglie di operai e impiegati. La rivalutazione degli scaglioni di reddito è prevista nella l. n. 153/1988, con effetto dal 1° luglio di ciascun anno al 30 giugno dell'anno successivo.

<sup>37</sup> L'Anf può essere corrisposto anche a nuclei privi di entrambi i genitori, composti solo da minori non inabili, o da almeno un minore e da un soggetto inabile, o solo da maggiorenni inabili. Sono le tipologie descritte nelle tabelle 13, 16 e 19 della circolare Inps n. 81/2009.

<sup>38</sup> Sono disponibili nel sito [www.inps.it](http://www.inps.it), nella sezione *Tutto Inps: l'assegno per il nucleo familiare*.

<sup>39</sup> L. n. 88/1989.

<sup>40</sup> I trattamenti speciali di disoccupazione, i trattamenti di fine rapporto, le integrazioni salariali straordinarie dell'industria e dell'agricoltura, le pensioni sociali, i pensionamenti anticipati.

ratori autonomi agricoli e gli assegni familiari ai pensionati<sup>41</sup> delle gestioni speciali Inps (coltivatori diretti, mezzadri e coloni, artigiani e commercianti). Inoltre, è posta a carico della Gias una quota parte della spesa per gli Anf che la Gpt registra nei trattamenti di famiglia, nell'ambito delle spese per prestazioni istituzionali.

Con la riforma del 1988 scompare il riferimento all'esistenza della situazione di «carico» familiare, ma diventa fondamentale la condizione di bisogno dell'insieme del nucleo. Il nuovo assegno può essere corrisposto anche a famiglie in cui nessun componente dipende economicamente dal capofamiglia<sup>42</sup>.

Dall'erogazione dell'assegno a tutti i lavoratori dipendenti con carichi e con redditi familiari inferiori a determinate soglie si giunge alla tutela selettiva dei nuclei con determinate condizioni economiche. L'obiettivo della prestazione diventa dichiaratamente di contrasto della povertà e si consolida il ruolo assistenziale assunto da questo tipo di prestazioni.

I problemi generati dall'introduzione degli Anf nei confronti dell'assetto precedente sono principalmente riconducibili alla contraddizione tra l'obiettivo di sostegno di famiglie in condizione di bisogno, che dovrebbe avere per sua natura carattere universalistico e la selettività degli aventi diritto. Un'anomalia che si rafforza se si considera che l'onere delle prestazioni è in gran parte posto a carico del bilancio dello Stato. Inoltre, all'interno delle categorie interessate dalle prestazioni si determinano forme di redistribuzione anomale rispetto alle tradizionali caratteristiche previdenziali dell'assicurazione: il collegamento tra contributi e prestazioni si attenua ulteriormente e le contribuzioni non danno di per sé diritto alle prestazioni. Per contro, si instaura una relazione inversa fra l'ammontare versato e le prestazioni a cui si ha diritto (Franco, 1991), in quanto le modalità di finanziamento della Cuaf (contributi proporzionali alle retribuzioni) restano invariate, fino al 1995, rispetto agli anni precedenti all'introduzione dell'Anf e quindi a redditi familiari elevati corrispondono importi degli assegni ridotti, o nulli, e nonostante siano versati contributi commisurati alle retribuzioni. Con la precedente normativa si verificava una redistribuzione verso chi aveva retribuzioni più basse; tuttavia il diritto alle pre-

<sup>41</sup> Sono denominati quote di maggiorazione delle pensioni.

<sup>42</sup> L'Anf può essere erogato anche ai nuclei composti da una sola persona, a condizione che sia un minorenni, o un maggiorenne totalmente inabile al lavoro, titolare di un trattamento di reversibilità da lavoro dipendente.

stazioni non era negato a coloro che contribuivano di più, sebbene dal 1986<sup>43</sup> fossero stati introdotti limiti di reddito annui, oltre i quali cessava la corresponsione di tutti gli assegni.

Di fatto le contribuzioni dovute dai datori di lavoro iscritti all'Inps diventano sussidi alle gestioni deficitarie dell'istituto, e alcune di queste non riguardano i lavoratori dipendenti. Si ampliano gli avanzi della Cuaf e si accentuano forme di redistribuzione con l'esterno.

### *3. L'Anf, il «vecchio» assegno familiare e la spesa per i trattamenti di famiglia in Europa*

Nei primi due paragrafi di questa sezione vengono analizzate più nel dettaglio le principali modifiche normative all'Anf, in particolare quelle introdotte nel 2007 e 2008, e le caratteristiche dei «vecchi» assegni familiari. Questi ultimi rappresentano una residua area della disciplina preesistente all'introduzione degli Anf che continua ad essere applicata, con scarse modifiche, ad alcune categorie di lavoratori autonomi e/o pensionati ex lavoratori autonomi. Nel terzo paragrafo si quantifica la spesa per tali prestazioni nell'ambito delle erogazioni a favore delle famiglie, l'incidenza sulla spesa sociale complessiva e sul Pil e si confrontano analoghi indicatori di spesa nei principali paesi europei.

#### *3.1 L'evoluzione del regime dell'Anf*

Dal 1989 alla prima metà degli anni novanta gli importi dell'Anf sono rimasti invariati. Venivano modificati annualmente, come si continua a fare, soltanto gli scaglioni di reddito familiare di riferimento, adeguandoli sulla base del tasso di inflazione. Invece, dal 1994 sono stati aumentati anche gli importi mensili degli assegni allo scopo di favorire i nuclei più numerosi e meno abbienti.

In particolare, nel 1994<sup>44</sup>, per i nuclei con più di due figli, viene aumentato di 20.000 lire mensili l'assegno per ciascun figlio ad eccezione del primo. Nel 1995<sup>45</sup>, per gli stessi nuclei, si dispone l'incremento di 84.000 lire mensili per ogni figlio ad esclusione dei primi due. Nel

<sup>43</sup> L. 28 febbraio 1986 n. 41.

<sup>44</sup> L. n. 451/1994.

<sup>45</sup> L. n. 85/1995.

1997<sup>46</sup> gli importi dell'Anf sono aumentati fino al 25% per i nuclei con figli minori e per quelli con componenti inabili, purché diversi dal richiedente e dal coniuge, e sono state rese più numerose le fasce di reddito di riferimento per consentire l'accesso ad un maggiore numero di beneficiari. Nel 1998<sup>47</sup> sono stabiliti nuovi aumenti degli importi degli assegni per i nuclei con figli e sono agevolati in particolare i nuclei monoparentali, quelli con componenti inabili e quelli più numerosi. Per i nuclei con figli sono state, tuttavia, aumentate di 1.000.000 di lire le fasce di reddito alle quali è correlato l'importo dell'assegno.

Le criticità dell'Anf sono riconducibili alla «non universalità dell'azione di sostegno, alla graduazione dell'assegno in base ai redditi dichiarati, sui quali incidono fenomeni di erosione ed evasione, alla presenza di punti di discontinuità negli importi rispetto al reddito, che favorisce l'operare della trappola della povertà» (Morcaldo, 2005, p. 199)<sup>48</sup>. Quest'ultimo inconveniente è stato parzialmente corretto con le modifiche normative alla disciplina dell'Anf introdotte nel 2007 e 2008.

Nel 2007<sup>49</sup> viene ridisegnata la normativa degli Anf con importanti modifiche che riguardano: *a*) l'aumento degli importi degli assegni e la rimodulazione dei livelli di reddito familiare al fine di graduare la decrescenza degli importi rispetto al reddito. Queste innovazioni sono applicate a favore dei nuclei con entrambi o un solo genitore, almeno un figlio minore e senza componenti inabili<sup>50</sup>; *b*) la ridefinizione degli importi degli assegni corrisposti ai nuclei con entrambi o un solo genitore, almeno un figlio minore e con componenti inabili, in modo da evitare che gli assegni possano risultare inferiori, a parità di reddito e di componenti il nucleo, a quelli corrisposti agli equivalenti nuclei

<sup>46</sup> L. n. 663/1996.

<sup>47</sup> L. n. 450/1997.

<sup>48</sup> Per «trappola della povertà» si intende il disincentivo all'offerta di lavoro dovuto al fatto che a un aumento del reddito lordo corrisponde una diminuzione di quello netto per l'effetto combinato della tassazione e dei minori trasferimenti.

<sup>49</sup> L. n. 296/2006 e circolare Inps n. 13/2007.

<sup>50</sup> Sono rispettivamente le tipologie familiari della tabella 11 (con entrambi i genitori) e la tabella 12 (con un solo genitore), inserite nella richiamata circolare Inps n. 13/2007. Per i nuclei monoparentali (tabella 12) e in presenza di 3,4, o 5 componenti oltre il genitore, tra cui un figlio minore, e senza soggetti inabili è introdotto un assegno aggiuntivo, in funzione del reddito familiare e del numero dei componenti, fino a un importo massimo di 1.000 euro annui per i nuclei con almeno 3 o 4 componenti e di 1.550 euro annui per quelli con 5 componenti.

senza soggetti inabili<sup>51</sup>; e) la rivalutazione del 15% degli assegni, ma non degli scaglioni di reddito, per le altre tipologie di nuclei con figli<sup>52</sup>; d) nessuna modifica è stata apportata agli importi e agli scaglioni di reddito dei nuclei senza figli e senza soggetti inabili<sup>53</sup>; e) ai fini della determinazione dell'assegno per i nuclei numerosi (almeno quattro figli o equiparati di età inferiore a 26 anni compiuti) si considerano rilevanti al pari dei figli minori anche i maggiorenni e fino a 21 anni compiuti (studenti o apprendisti); f) l'aggiornamento delle decurtazioni degli importi previsti<sup>54</sup> per la presenza di fratelli, sorelle e nipoti e/o le maggiorazioni stabilite per un numero di componenti il nucleo superiore a sei o a sette; g) la sospensione della rivalutazione degli scaglioni di reddito per l'anno 2007<sup>55</sup>.

Nel 2008 sono rideterminati, per i nuclei con genitori (uno solo o entrambi), con o senza figli minori e almeno un componente inabile<sup>56</sup>, gli importi degli assegni e sono rimodulate le soglie di reddito familiare in relazione al numero dei componenti, al fine di realizzare un meccanismo più graduale di decrescenza degli importi rispetto al reddito<sup>57</sup>. È lo stesso criterio di rimodulazione decrescente dell'importo dell'Anf applicato nel 2007 ai nuclei con figli minori senza componenti inabili<sup>58</sup>. Si stabilisce, inoltre, di unificare le precedenti tabelle previste per i nuclei con almeno un figlio minore e un componente inabile e quelli

<sup>51</sup> Circolare Inps n. 88/2007 (tabelle 14 e 15).

<sup>52</sup> Sono le tabelle 13-19; la 13, 16 e 19 riguardano i nuclei orfanili, le tabelle 14 e 15 (nuclei con entrambi o un solo genitore, almeno un minore e un componente inabile), la tabella 17 (nuclei con entrambi i genitori, senza figli minori e almeno un figlio maggiorenne inabile) e la tabella 18 (nuclei con un solo genitore senza figli minori e almeno un figlio maggiorenne inabile). Le tabelle sono inserite nella richiamata circolare Inps n. 13/2007.

<sup>53</sup> Sono i nuclei senza figli e senza componenti inabili (tabella 21A) e i nuclei senza figli, in cui il richiedente sia celibe o nubile, separato/a, divorziato/a, vedovo/a, senza componenti inabili (tabella 21B).

<sup>54</sup> Le decurtazioni sono riportate in calce alle tabelle con le tipologie di nuclei con figli, cioè nelle tabelle 11-16 e nella tabella 19.

<sup>55</sup> Confermata dall'Inps nel messaggio n. 16242 del 20.6.2007.

<sup>56</sup> Sono le tabelle Inps n. 14/17 e 15/18.

<sup>57</sup> D.i. 25.3.2008 in attuazione della l. n. 244/2007.

<sup>58</sup> Deve quindi considerarsi superato l'ampio intervallo tra le soglie di reddito che, in base alla normativa preesistente, comportava una notevole riduzione o la perdita della prestazione a fronte di un minimo aumento del reddito familiare (circolare Inps n. 68/2008).

senza figli minori ma con almeno un figlio maggiorenne inabile, in quanto prevedevano importi differenti e ciò comportava la riduzione dell'importo dell'assegno al compimento della maggiore età da parte del figlio minore inabile. Le due nuove tabelle<sup>59</sup> trovano applicazione dal 1° gennaio 2008.

Un'altra novità del decreto interministeriale del 2008 riguarda la rivalutazione del 10% degli importi, fermi restando i livelli di reddito familiare, per i nuclei familiari composti da minori o maggiorenni privi dei genitori e con componenti inabili e i nuclei senza figli e con componenti inabili<sup>60</sup>.

Le rimodulazioni introdotte non si applicano alle restanti tipologie: alcune erano state già agevolate con i provvedimenti emanati nel 2007, altre, riguardanti i nuclei senza figli e senza componenti inabili, presentano importi dell'assegno invariati nei confronti del 2006<sup>61</sup>.

Nel 2008, dal 1° luglio e fino al 30 giugno 2009, viene ripreso l'adeguamento, sospeso nel 2007, degli scaglioni di reddito familiare rilevanti per la determinazione dell'importo degli Anf<sup>62</sup> da corrispondere.

### 3.2 Il «vecchio» assegno familiare: confronto con l'Anf

Nell'attuale normativa l'assegno familiare e gli Anf sono due prestazioni distinte, anche se entrambe mirano a sostenere i redditi familiari e sono corrisposte dall'Inps. Ai «vecchi» assegni continuano ad essere applicate le regole vigenti per gli assegni familiari ordinari, prima dell'introduzione dell'Anf, e la copertura finanziaria è interamente a carico della collettività.

L'assegno familiare spetta ai soggetti esclusi dalla normativa sull'Anf,

<sup>59</sup> Tabella 14 (ex tab. 14 e 17) e tabella 15 (ex tab. 15 e 18) riprodotte nella circolare Inps n. 68/2008. Le tabelle sugli Anf dell'Inps si riducono quindi da 15 fino al 2007 a 13 nel 2008.

<sup>60</sup> Si fa riferimento alle tabelle 13, 16, e 19 (nuclei orfanili con inabili) e alle tabelle 20A, 20B, 21C e 21D (nuclei senza figli con componenti inabili). Gli importi dell'Anf erogato ai nuclei orfanili erano già stati rivalutati del 15% nel 2007 (circolare Inps n. 13/2007).

<sup>61</sup> Le prime sono le tabelle 11 e 12 (circolare Inps n. 13/2007), mentre le tabelle con gli importi invariati dal 2006 sono la tabella 21A e la 21B e tali importi sono riportati nella circolare Inps n. 83/2006.

<sup>62</sup> Circolare Inps n. 69/2008 e più di recente la circolare Inps n. 81/2009 che contiene la rivalutazione delle soglie di reddito familiare dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2010.

vale a dire: i coltivatori diretti, i mezzadri e i coloni (inclusi i piccoli coltivatori diretti che integrano le eventuali giornate di lavoro agricolo dipendente) a cui erano stati estesi nel 1967<sup>63</sup>; i pensionati delle gestioni speciali Inps dei lavoratori autonomi (coltivatori diretti, mezzadri e coloni, artigiani e commercianti) per i quali gli assegni familiari sono denominati quote di maggiorazione delle pensioni.

Dal 1980 l'importo delle prestazioni per ogni beneficiario è rimasto pari a: 8,18 euro mensili per i figli ed equiparati a carico dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni e dei piccoli coltivatori diretti; e 10,21 euro mensili per il coniuge (anche se legalmente separato, a carico) e i figli a «carico» dei pensionati delle gestioni speciali per i lavoratori autonomi. I «vecchi assegni» sono stati rivalutati fino al 1980<sup>64</sup>, il loro importo, a differenza degli Anf, non varia in relazione al numero di componenti del nucleo e/o alla consistenza del reddito familiare: sono in quota fissa per ciascun beneficiario e di entità estremamente modesta<sup>65</sup>.

Il nucleo familiare rilevante per ottenere la prestazione è costituito da: il richiedente, il coniuge non separato (anche separato, ma a carico e solo per i pensionati delle gestioni speciali), i figli (o le persone equiparate) purché siano minori o inabili al lavoro o studenti (fino a 21 anni se frequentano le scuole medie e per tutta la durata del corso legale di laurea, e comunque non oltre i 26 anni di età), o apprendisti (fino a 21 anni). Per i lavoratori in attività si aggiungono i genitori (o equiparati), a loro carico, di età superiore a 65 o 60 anni (rispettivamente uomini o donne) o senza limiti di età, se inabili.

Il riconoscimento del diritto all'assegno per i componenti del nucleo è subordinato all'accertamento dell'esistenza della situazione di «carico» o non autosufficienza economica dei familiari che costituiscono il nucleo. Si considera a carico il familiare che abbia redditi di qualsiasi

<sup>63</sup> La citata l. n. 585/1967 (Bertona, 1988).

<sup>64</sup> L. n. 440/1980.

<sup>65</sup> Ad esempio, nel 2009, con riferimento ad un lavoratore autonomo dell'agricoltura con coniuge e due figli a carico (senza componenti inabili) e reddito annuo familiare pari a 25.000 euro, l'importo della prestazione è pari a 196,32 euro annui e non spetta più per livelli di reddito familiare maggiori di 25.766,17 (Inps, circolare n. 2/2009, allegato 1). Per contro, l'importo dell'Anf, per un lavoratore dipendente con coniuge e due figli e uguale reddito familiare, è di 1.527 euro annui e decresce, fino ad azzerarsi, in corrispondenza di un reddito familiare annuo superiore a 68.749,20 euro (tabella 11, circolare Inps n. 69/2008).

natura non superiori ad un importo determinato di anno in anno<sup>66</sup>. L'erogazione della prestazione a favore della famiglia è condizionata ad un ulteriore requisito, l'esistenza della situazione di bisogno dell'insieme del nucleo familiare, valutata in base al reddito dell'intero nucleo che non deve superare determinate soglie. Invece, la corresponsione dell'Anf è subordinata solo a questo secondo criterio.

La coesistenza del doppio criterio genera effetti anomali nel caso in cui il reddito familiare è modesto, ma i figli non risultano a carico in quanto lavorano. La mancanza di uno dei due requisiti per la corresponsione dell'assegno, nonostante sia soddisfatto quello fissato in termini di reddito familiare, rende impossibile il sostegno pubblico al nucleo.

Alla formazione del reddito familiare, cioè del richiedente e dei singoli componenti il nucleo, concorrono i redditi già definiti nel paragrafo 1.3 per individuare il diritto e la misura dell'Anf. Tuttavia, a differenza dell'Anf, il reddito familiare da considerare è quello conseguito nello stesso anno<sup>67</sup> per il quale spetta l'assegno.

Nella tabella 1 sono riportati i limiti di reddito familiare in vigore nel 2009 oltre i quali si verifica l'interruzione della corresponsione dell'assegno. Queste soglie risultano correlate alla dimensione del nucleo familiare e alla presenza di soggetti in particolari situazioni (inabili, vedovi, divorziati, separati, ecc.) e sono rivalutate annualmente<sup>68</sup> in ragione del tasso di inflazione programmato. Gli importi degli assegni, in analogia con gli Anf, sono esenti dal prelievo fiscale e contributivo.

<sup>66</sup> È l'importo vigente del trattamento minimo di pensione del Fondo pensione lavoratori dipendenti, aumentato di un dodicesimo (corrispondente al rateo della tredicesima mensilità), e del 30%. Nel 2009 il limite di reddito mensile individuale da non superare, ai fini dell'accertamento del carico, risulta quindi pari a 645,29 euro, per un genitore, per ciascun figlio o equiparato e a 1.129,26 per due genitori (cioè la soglia individuale aumentata del 75%).

<sup>67</sup> Nel caso dell'Anf si considera il reddito conseguito dal nucleo familiare nell'anno solare precedente il 1° luglio di ciascun anno.

<sup>68</sup> L. 41/1986 e la decorrenza della rivalutazione ha effetto dal 1° gennaio di ogni anno e non dal 1° luglio, come è invece previsto per l'Anf.

Tab 1

RPS

R. Di Biase / GLI ASSEGNI FAMILIARI IN ITALIA: EFFETTI REDISTRIBUTIVI

### 3.3 La spesa per gli assegni familiari e per le prestazioni a favore della famiglia: confronti con l'Ue

Nella tabella 2 si utilizzano i dati sulla spesa per la protezione sociale per funzione secondo la classificazione Sespros<sup>69</sup> (Sistema delle statistiche integrate della protezione sociale), armonizzata con il Sistema dei conti nazionali Sec95. Questi dati sono pubblicati dall'Istituto statistico dell'Unione europea (Eurostat) e attualmente sono disponibili le informazioni sul 2006. L'Istat compila i conti della protezione sociale in Italia sulla base della classificazione Sespros e offre una descrizione delle prestazioni di protezione sociale che oltre all'articolazione per funzione contiene ulteriori gradi di dettaglio: per settori di intervento (sanità, previdenza e assistenza) e tra operatori pubblici e privati, divulgando conti intestati alle istituzioni delle amministrazioni pubbliche e al totale istituzioni<sup>70</sup>.

La tabella 2 indica, per i principali Paesi europei, la spesa sociale complessiva in rapporto al Pil nel 2000 e nel 2006 e quella per il sostegno dei bisogni familiari<sup>71</sup>.

In Italia la spesa per le funzioni «famiglia e maternità» in percentuale del Pil, pari all'1,2% nel 2006, risulta di gran lunga inferiore a quella dei principali paesi dell'Ue, meno della metà della spesa della Germania e della Francia, minore di quella del Regno Unito e in linea con la spesa della Spagna: una funzione che svolge un ruolo «residuale» nel nostro paese, se si considera che la spesa complessiva per le prestazioni sociali rappresenta circa il 26% del Pil.

<sup>69</sup> Il Sespros prevede la costruzione di un conto delle entrate e delle uscite per il totale delle istituzioni operanti nel campo della protezione sociale articolato per tipologia di voce economica. Inoltre, le prestazioni di protezione sociale che rappresentano la parte più rilevante delle spese, sono ulteriormente distinte per funzione o rischio sociale (malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale) e in prestazioni fornite sia dalle amministrazioni pubbliche sia da organismi privati, cioè dal totale istituzioni.

<sup>70</sup> Si fa riferimento alla tabella TS1 nel volume III della *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*: «Le prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno, per funzione e per tipo di prestazione» (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2008), e i dati coerenti con il Sespros sono riportati nel conto intestato al totale istituzioni.

<sup>71</sup> La funzione è denominata: *family/children*, e include: «support in cash or kind (except health care) in connection with the cost of pregnancy, childbirth and adoption, bringing up children and caring for other family members» (Eu Commission, 2008).

Tabella 2 - Spesa per prestazioni di protezione sociale e a favore delle famiglie

	Spesa totale in % del Pil			Spesa per le prestazioni a favore delle famiglie <sup>1</sup>					
	2000	2006	2006/ 2000	in % del Pil			in % della spesa totale		
	2000	2006	2006/ 2000	2000	2006	2006/ 2000	2000	2006	2006/ 2000
Italia	24,7	25,7	1,0	0,9	1,2	0,3	3,8	4,5	0,7
Francia	29,5	29,2	-0,3	2,5	2,5	0	9,1	8,6	-0,5
Germania	29,3	27,6	-1,7	3,0	3,1	0,1	10,7	11,1	0,4
Regno Unito	26,9	25,9	-1,0	1,8	1,6	-0,2	6,9	6,1	-0,8
Spagna	20,3	20,4	0,1	1,0	1,2	0,2	4,9	5,7	0,8
Ue-15*	27,0	26,4	-0,6	2,1	2,1	0	8,2	8,2	0

<sup>1</sup> I dati si riferiscono alla spesa classificata per la funzione: «famiglia e maternità».

\* L'aggregato include i seguenti Paesi: Italia, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia.

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat (Eu Commission, 2008).

Questa funzione di spesa rappresenta nel 2006 una quota pari al 4,5% della spesa complessiva dell'Italia per prestazioni sociali, contro l'11% della Germania, circa il 9% della Francia, il 6% del Regno Unito e della Spagna e l'8% della media Ue-15<sup>72</sup>.

È noto che in Italia oltre alla spesa per le funzioni «famiglia e maternità» anche quella assorbita dalle funzioni «disoccupazione», «abitazione ed esclusione sociale» risultano notevolmente sottodimensionate. Una simile distorsione funzionale all'interno del proprio welfare state non si registra in nessun altro paese europeo, neppure negli altri paesi mediterranei (Ferrera, 2006).

Più nel dettaglio e con riferimento ai dati Istat per il 2006, costruiti in

<sup>72</sup> Va precisato che la Francia e la Germania prevedono meccanismi di sostegno alle responsabilità familiari anche all'interno del sistema di prelievo fiscale, in quanto entrambi i paesi adottano la tassazione «per parti»: con il metodo del quoziente familiare in Francia e dello *splitting* in Germania. In questi paesi, l'obiettivo di redistribuzione a favore della famiglia è principalmente realizzato con politiche incentrate sulla tassazione e ciò spiega il limitato ruolo dei trasferimenti monetari al di fuori del prelievo (Petrota, 2006; Di Biase, 2008; Di Nicola, 2009). Peraltro, come già evidenziato nell'introduzione, anche in Italia le agevolazioni fiscali hanno assunto un peso consistente nel sostegno delle responsabilità familiari.

base ai criteri adottati dall'Eurostat, si rileva che le erogazioni a favore della famiglia e della maternità sono pari a 17.093 milioni di euro (il 4,5% della spesa totale riportato nella tabella 2, penultima colonna) e sono costituite per circa il 57% da prestazioni in denaro<sup>73</sup>, pari a 9.726 milioni di euro. All'interno delle prestazioni in denaro gli assegni familiari ammontano a 5.406<sup>74</sup> milioni di euro (il 56% delle prestazioni in denaro a favore della famiglia<sup>75</sup>); tra questi, gli Assegni per il nucleo familiare erogati dall'Inps ammontano a 4.547 milioni di euro<sup>76</sup> e quindi a oltre l'84%.

Un aggiornamento dei dati al 2008 (Ministero dell'Economia e Finanze, 2009), limitatamente all'Italia, permette di evidenziare che la quota sul Pil della spesa totale per prestazioni sociali è aumentata dal 25,7% nel 2006 al 26,4% nel 2008. La spesa per le funzioni «famiglia e maternità» è rimasta pari all'1,2% del Pil ed è cresciuta di un decimo di punto percentuale rispetto al totale della spesa sociale, dal 4,5% nel 2006 al 4,6% nel 2008, principalmente per effetto degli incrementi di spesa registrati dagli Assegni per il nucleo familiare, stabiliti nella Finanziaria per il 2007 (l. 296/2006) e nei provvedimenti successivi<sup>77</sup>.

#### 4. Gli effetti redistributivi degli Anf e dei «vecchi» assegni familiari

La stima degli effetti distributivi delle due prestazioni monetarie alle famiglie analizzate in questo lavoro è effettuata utilizzando il modello di microsimulazione delle imposte dirette e dei contributi sociali *Itax-*

<sup>73</sup> Il rimanente 43% è costituito da prestazioni sociali in «natura» corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* e *non-market*.

<sup>74</sup> Comprendono 4.795 milioni di euro erogati dagli enti di previdenza, 341 milioni di euro erogati dallo Stato e 270 milioni di euro erogati da altre istituzioni pubbliche (Ministero dell'Economia e Finanze, 2008). Includono quindi anche gli Assegni di maternità e gli Assegni per i nuclei con almeno tre minori, istituiti nel 1998 (l. n. 448/1998) che «sono meglio indirizzati a vantaggio di segmenti di popolazione più povera, tuttavia a causa del limitato ammontare complessivo di questi due strumenti, il loro impatto sulla povertà è trascurabile» (Boeri e Perotti, 2002).

<sup>75</sup> Il restante 44% corrisponde per il 25% a indennità di malattia, maternità e infortuni e per il 19% a sussidi e assegni.

<sup>76</sup> Il dato non include la spesa, particolarmente modesta, del «vecchio» assegno familiare (Inps, 2008b).

<sup>77</sup> È la normativa in vigore dal 2007 e analizzata nel paragrafo 3.1.

*mod* dell'Isae, basato sui dati dell'*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* condotta dalla Banca d'Italia (2006) per l'anno 2004 – su 8.000 famiglie composte da circa 21.000 individui – e aggiornati al 2009<sup>78</sup>.

La popolazione di riferimento è costituita dai lavoratori in attività (dipendenti o autonomi) e dai pensionati (ex lavoratori dipendenti o autonomi), percettori di assegni familiari (Anf o «vecchi» assegni familiari).

La definizione di reddito utilizzata è il reddito netto disponibile da lavoro o da pensione, ottenuto dal reddito complessivo (lordo da imposte) al netto delle trattenute fiscali e parafiscali (imposte dirette, tributi locali e prelievo contributivo) e inclusi i trasferimenti monetari di natura assistenziale cui l'individuo ha diritto: assistenza economica, gestita da amministrazioni pubbliche, da amministrazioni centrali, decentrate o da istituzioni sociali private, benefici per istruzione, assegni per alimenti, altri trasferimenti monetari<sup>79</sup>, gli Anf e i «vecchi» assegni familiari. Queste due ultime prestazioni sono aggiunte ai dati originari della Banca d'Italia, in quanto non considerate nel reddito disponibile familiare dell'*Indagine*. La loro attribuzione ad un solo beneficiario per famiglia è effettuata sulla base del reddito familiare confrontato con le soglie di reddito stabilite dalla normativa. La metodologia per l'imputazione degli assegni riflette le caratteristiche, i requisiti e gli importi stabiliti dalla normativa in vigore nel 2009.

Nelle tabelle che seguono si prende in esame l'incidenza percentuale sul reddito individuale lordo delle varie componenti, dal lordo al netto, evidenziando il ruolo del prelievo (fiscale e contributivo), dal reddito netto al disponibile, valutando il ruolo dei trasferimenti monetari – costituiti soprattutto dagli Anf – nell'aumentare il reddito disponibile. Le informazioni sulla struttura dei redditi sono incrociate con quelle sui percettori delle erogazioni, distinti per classi di reddito

<sup>78</sup> Il modello, a partire dai dati campionari sul reddito disponibile delle famiglie e degli individui nel 2004, calcola le principali imposte dirette, i contributi sociali (a carico del datore e del lavoratore) e i trasferimenti monetari che non sono già inclusi nel reddito disponibile dell'*Indagine*. Si risale quindi dai redditi netti dichiarati all'ammontare dei redditi lordi dei singoli percettori e all'entità delle imposte, dei contributi e dei trasferimenti nel 2004. Infine, l'aggiornamento all'anno vigente, il 2009, consiste nell'applicare le modifiche più recenti al sistema fiscale, a quello contributivo e dal lato delle erogazioni monetarie, ai dati dell'anno base.

<sup>79</sup> Sono gli assegni sociali, le altre pensioni esenti da imposte, le maggiorazioni alle pensioni minime e di importo modesto, le maggiorazioni sociali, l'assegno di maternità, l'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori.

complessivo di appartenenza, per tipologie familiari, settori di attività e area di residenza<sup>80</sup>. Si fornisce quindi una rappresentazione delle diverse componenti delle retribuzioni lorde per figure tipo e caratteristiche socio-economiche dei percettori degli assegni familiari.

#### 4.1 Effetti redistributivi per i percettori dell'Anf

L'analisi per classi di reddito riportata nella parte superiore della tabella 3 mostra un ruolo importante dell'Anf nell'accrescere, per oltre 11 punti percentuali, il reddito disponibile dei lavoratori dipendenti<sup>81</sup> nella prima classe della distribuzione, da circa il 92% a oltre il 103% del lordo. Per i lavoratori con basso reddito risulta quindi più che compensato l'effetto del prelievo fiscale e contributivo.

La quota dell'Anf decresce in modo significativo all'aumentare dei redditi fino a rappresentare meno dell'1% del reddito lordo in corrispondenza dei redditi più elevati, quelli superiori a 40.000 euro annui. Più modesto è l'effetto per i pensionati ex lavoratori dipendenti, riportato nella parte inferiore della tabella 3, a causa soprattutto del numero inferiore di componenti nei nuclei familiari di questa categoria di beneficiari. Le informazioni utilizzabili si limitano alle prime due classi di reddito nelle quali l'Anf determina l'aumento del reddito disponibile pari, rispettivamente, a 3,4 e 1,3 punti percentuali. L'importo dell'assegno è infatti direttamente correlato all'ampiezza del nucleo e inversamente al reddito familiare.

Nella tabella 4, l'analisi per tipologie familiari e settori di attività, resa possibile per i lavoratori dipendenti e non per i pensionati, indica l'efficacia redistributiva dell'Anf verso i nuclei con figli con o senza coniuge<sup>82</sup>. La quota dell'Anf rappresenta oltre l'8% del reddito complessivo per entrambe le tipologie considerate.

<sup>80</sup> La mancanza di informazioni per alcune situazioni descritte nelle tabelle (soprattutto con riguardo ai percettori dei «vecchi» assegni) è dovuta al numero insufficiente di casi rilevati nell'*Indagine* che le rendono scarsamente significative.

<sup>81</sup> Sono inclusi, come riportato, con maggiori dettagli nel paragrafo 1.3, anche i titolari di prestazioni a sostegno del reddito e alcune tipologie di iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi dell'Inps.

<sup>82</sup> Sono considerati fiscalmente a carico, ai fini del riconoscimento del diritto alle detrazioni per carichi di famiglia, i componenti che abbiano redditi personali non superiori a determinate soglie, stabilite con effetto dal 1.1.2007 nell'art. 1 della l. 296/2006.

Tabella 3 - Struttura del reddito complessivo dei percettori dell'Anf nel 2009  
(valori percentuali)

	Classi di reddito complessivo (in euro)				Totale
	<20.000	>20.000 e fino a 30.000	>30.000 e fino a 40.000	>40.000	
<b>Lavoratori dipendenti</b>					
Reddito complessivo	100	100	100	100	100
Reddito netto	91,6	82,8	75,0	68,8	83,4
Trasferimenti monetari	11,7	3,8	1,6	0,9	6,1
di cui:					
Assegno per il nucleo familiare	11,1	3,7	1,6	0,9	5,8
Reddito disponibile	103,3	86,6	76,6	69,7	89,5
<b>Pensionati ex lavoratori dipendenti</b>					
Reddito complessivo	100	100			100
Reddito netto	89,3	82,8			86,9
Trasferimenti monetari	4,3	1,3			3,3
di cui:					
Assegno per il nucleo familiare	3,4	1,3			2,7
Reddito disponibile	93,6	84,1			90,2

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia (2006).

L'analisi per settori di attività economica rivela effetti redistributivi importanti a favore dell'agricoltura e dell'edilizia. Questi due settori (specificamente l'agricoltura) sono caratterizzati da redditi medi annui relativamente bassi e quindi il diritto a percepire importi di assegni più elevati. Nell'agricoltura il 13% del reddito lordo è costituito dall'Anf, che integra il reddito netto fino a più che controbilanciare l'effetto del prelievo tributario e rende il reddito disponibile pari a circa il 106% del lordo. Nell'edilizia, la quota dell'Anf, pari al 9,6% del lordo, giunge quasi a compensare l'effetto del prelievo fiscale innalzando il reddito disponibile a circa il 99% del lordo. Più contenuta risulta invece l'azione redistributiva dell'Anf nei rimanenti settori, dei servizi pubblici e privati e dell'industria, caratterizzati da redditi medi annui più elevati e quindi da assegni di importo inferiore.

Tabella 4 - Struttura del reddito complessivo dei percettori dell'Anf nel 2009 (valori percentuali)

Lavoratori dipendenti	Tipologie familiari			Settori di attività economica				
	Coniuge e due figli a carico	Due figli a carico senza coniuge	Agricoltura	Industria	Edilizia	Sevizi privati	Servizi pubblici	Tot.
Reddito complessivo	100	100	100	100	100	100	100	100
Reddito netto	86,6	75,3	92,8	84,4	88,4	82,4	83,2	83,4
Trasferimenti monetari	8,7	8,5	13,0	6,4	10,3	5,2	5,1	6,1
<i>di cui:</i>								
Assegno per il nucleo familiare	8,7	8,4	12,7	6,1	9,6	5,0	4,9	5,8
Reddito disponibile	95,3	83,8	105,8	90,8	98,7	87,6	88,3	89,5

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia (2006).

Infine la disaggregazione territoriale, descritta nella sezione superiore della tabella 5, evidenzia che i lavoratori dipendenti residenti nell'Italia meridionale e insulare beneficiano di una quota di Anf che è pari a circa il 9% del reddito lordo, quasi il doppio di quanto si rileva nelle altre due ripartizioni territoriali, pari, rispettivamente, al 5% per il Nord e al 4% per il Centro. I dati utilizzati indicano che nel Mezzogiorno sono più bassi i livelli di redditi medi annui; i redditi lordi sono di circa 4.000 euro inferiori rispetto alle altre due aree.

Gli effetti per i pensionati, riportati nella sezione inferiore della tabella 5, sono più modesti ed è anche minore il differenziale tra le aree. Al riguardo va considerato che i livelli medi annui dei redditi da pensione sono più bassi dei livelli medi di reddito da lavoro, ma più omogenei tra aree, e quindi risulta minore e anche meno differenziata, la quota di erogazioni monetarie, costituita in gran parte dall'Anf.

La stima effettuata con il modello *Itaxmod*, mostra che i percettori di Anf rappresentano 1/5 dei lavoratori dipendenti e il 13,3% dei pensionati ex lavoratori dipendenti considerati nell'*Indagine*.

Tabella 5 - Struttura del reddito complessivo dei percettori dell'Anf nel 2009 (valori percentuali)

	Area geografica			
	Nord	Centro	Sud-Isole	Totale
<b>Lavoratori dipendenti</b>				
Reddito complessivo	100	100	100	100
Reddito netto	82,3	81,6	87,3	83,4
Trasferimenti monetari	5,3	4,4	9,3	6,1
di cui:				
Assegno per il nucleo familiare	5,1	4,2	8,9	5,8
Reddito disponibile	87,6	86,0	96,6	89,5
<b>Pensionati ex lavoratori dipendenti</b>				
Reddito complessivo	100	100	100	100
Reddito netto	86,2	87,2	88,2	86,9
Trasferimenti monetari	2,7	3,5	4,5	3,3
di cui:				
Assegno per il nucleo familiare	2,5	2,6	3,3	2,7
Reddito disponibile	88,9	90,7	92,7	90,2

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia (2006).

#### 4.2 Effetti redistributivi per i percettori dei «vecchi» assegni familiari

Le caratteristiche dell'assegno familiare si riflettono in effetti redistributivi impercettibili, come si rileva nella tabella 6, costruita soltanto per i pensionati ex lavoratori autonomi, in quanto le informazioni sui lavoratori autonomi dell'agricoltura, l'altra categoria di potenziali beneficiari, sono insufficienti per effettuare valutazioni attendibili.

Questa prestazione monetaria consiste in un importo costante e di entità «simbolica» e la sua erogazione è condizionata a requisiti più selettivi di quelli previsti dalla normativa sull'Anf, sia con riguardo alla platea dei potenziali beneficiari sia al «doppio» criterio da soddisfare (di «carico», o dipendenza economica del familiare dal capofamiglia e di bisogno dell'insieme del nucleo familiare). L'assegno cessa di essere corrisposto qualora il reddito familiare superi determinate soglie, di importo di gran lunga inferiore a quelle previste per l'Anf.

Nella tabella 6 si osserva lo scarso ruolo di integrazione dei redditi svolto dagli assegni per i pensionati residenti nelle diverse ripartizioni geografiche, pari a poco più di un punto percentuale.

Le elaborazioni sui microdati indicano che i redditi medi annui lordi da pensione considerati nella tabella 6 sono di entità modesta, inferiori a 10 mila euro annui (9.900 euro nel Nord, 9.700 nel Centro e 9.100 nel Sud-Isole). La funzione di sostegno dei redditi e l'impatto redistributivo, al contrario di quanto osservato per l'Anf nelle tabelle 1-5, sono in larga misura svolti dai trasferimenti monetari diversi dall'assegno. Nell'Italia meridionale, i trasferimenti totali rappresentano circa l'8% del reddito complessivo e gli assegni soltanto l'1,4%: importi medi di pensione netta di circa 8.700 euro annui, beneficiano di 700 euro di erogazioni monetarie assistenziali, di cui 124 euro sono costituiti dai «vecchi» assegni familiari.

*Tabella 6 - Struttura del reddito complessivo dei percettori del «vecchio» assegno familiare nel 2009 (valori percentuali)*

Pensionati ex lavoratori autonomi	Area geografica			
	Nord	Centro	Sud- Isole	Totale
Reddito complessivo	100	100	100	100
Reddito netto	95,4	95,0	95,7	95,5
Trasferimenti monetari	3,9	4,6	7,7	5,8
di cui:				
Assegno familiare	1,4	1,3	1,4	1,4
Reddito disponibile	99,3	99,6	103,4	101,3

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia (2006).

I lavoratori autonomi dell'agricoltura percettori dei «vecchi» assegni, sulla base del modello *Itaxmod*, rappresentano il 18,4% del totale dei lavoratori autonomi del settore e circa il 2% dei lavoratori autonomi complessivi. Circa il 7% dei pensionati ex lavoratori autonomi percepisce l'assegno.

### *5. Il dibattito sugli assegni familiari in Italia. Alcune considerazioni conclusive*

I trasferimenti monetari a sostegno dei redditi familiari costituiti dagli Anf sono considerati insieme alle pensioni sociali il più importante strumento di lotta alla povertà del sistema di welfare italiano; ad essi sono state affidate funzioni diverse nei vari anni (Boeri e Perotti, 2002; Morcaldo, 2005). Nel 2008 la spesa per l'Anf corrisposta dal-

l'Inps rappresenta circa mezzo punto del Pil e oltre un terzo delle erogazioni monetarie per le funzioni «famiglia e maternità», pari all'1,2% del Pil.

Si tratta di una quota rilevante se si tiene conto che la spesa per questo settore in Italia rappresenta una voce residuale della spesa sociale: per la «famiglia e maternità» l'Italia spende circa la metà della media dei paesi europei.

Nel corso del tempo si registra un disimpegno crescente nelle politiche di sostegno alla famiglia attuate con trasferimenti monetari anche con riguardo alla spesa per gli assegni familiari in percentuale del Pil: da oltre il 2% negli anni '50 e '60 del secolo scorso, all'1,5% a metà degli anni '70, allo 0,8% fino al 1983 e allo 0,5% nel 1988. In passato risultava quindi maggiore l'impegno finanziario pubblico a favore della famiglia, a fronte di una spesa sociale complessiva italiana tradizionalmente contenuta.

Questo elevato grado di tutela dei carichi familiari registrato nel passato trae origine soprattutto dal livello molto basso che i salari reali hanno mantenuto per un lungo periodo nel dopoguerra, livello a cui si è cercato di ovviare con un'espansione degli assegni familiari piuttosto che con un aumento delle retribuzioni.

Nel contesto attuale l'Anf ha essenzialmente una finalità assistenziale e di contrasto della povertà e, tuttavia, manca del principale requisito per conseguirla, costituito dall'universalità dell'azione di sostegno. Sono infatti escluse dalla fruizione del beneficio intere categorie di soggetti che si trovino in condizioni di disagio economico e che non appartengano alla categoria dei lavoratori dipendenti, o ad alcune tipologie di parasubordinati, o dei pensionati ex lavoratori dipendenti. Tra gli esclusi ci sono lavoratori autonomi (parzialmente tutelati dal simbolico assegno familiare), i disoccupati non indennizzati (tra i quali rientra oggi un'ampia quota di giovani disoccupati).

Contro l'estensione dell'Anf ai lavoratori autonomi vi sono ragioni poco comprensibili, tra cui quella connessa al carattere contributivo del finanziamento del programma. Dal 2006 il datore di lavoro paga un'aliquota contributiva pari allo 0,68% della retribuzione e quindi il programma è ora quasi completamente fiscalizzato. Inoltre l'effettiva incidenza dell'aliquota sul salario è di difficile quantificazione e questi contributi non sono destinati a finanziare esclusivamente l'Anf, ma confluiscono nella fiscalità generale. Si è quindi indebolito il legame tra il contributo e la prestazione e sono venute meno le caratteristiche previdenziali del programma.

Le ragioni maggiormente condivisibili contro l'estensione dell'Anf ai lavoratori autonomi sono di tipo storico, in quanto questo beneficio è nato a tutela del salario e delle fasce più deboli di lavoratori dipendenti; e dal punto di vista dell'equità hanno a che fare con il fatto che «l'estensione del beneficio ai lavoratori autonomi verrebbe a determinare vantaggi a categorie di soggetti i cui redditi accertabili a fini fiscali sono di gran lunga sottostimati, determinando in tal modo inopportuni effetti moltiplicativi dell'ingiustizia fiscale» (Matteuzzi, 1996, p. 46).

Quest'ultima considerazione, almeno in parte, equivale ad ammettere che si è finora rinunciato a privilegiare aspetti di equità a causa di difficoltà, ritenute «insuperabili», nell'accertamento dei redditi degli autonomi.

Gli effetti redistributivi che sono stati valutati in questo lavoro risultano importanti per l'Anf, in particolare per classi di reddito (a favore dei redditi medio-bassi), settori di attività economica (verso l'agricoltura e l'edilizia) e area di residenza del beneficiario (maggiori per i lavoratori residenti nel Sud-Isole), e impercettibili con riguardo ai «simbolici» vecchi assegni, di importo fisso, estremamente modesto e per di più condizionati a requisiti molto selettivi. Ad esempio, nell'Italia meridionale, importi medi di pensione netta di circa 8.700 euro annui, beneficiano di 700 euro di erogazioni monetarie assistenziali, di cui 124 euro sono costituite dai «vecchi» assegni familiari. I benefici dell'Anf andrebbero estesi e potenziati, gli altri assegni dovrebbero essere ripensati.

In Italia nell'ultimo decennio l'impegno pubblico a sostegno della famiglia si è progressivamente spostato sulle agevolazioni fiscali, nell'ambito dell'imposizione personale, che sono risultate particolarmente consistenti per i contribuenti con carichi familiari e redditi medio-bassi, e «hanno determinato una significativa diminuzione delle aliquote medie; per questa tipologia di contribuenti gli sgravi hanno più che compensato gli effetti del drenaggio fiscale» (Banca d'Italia, 2007, p. 154).

Nel 2007 e 2008 si è operato contestualmente alla revisione dell'Irpef e delle detrazioni un ridisegno complessivo e un aumento degli importi dell'Anf esplicitamente finalizzati alla restituzione del drenaggio fiscale, «lasciando intendere che questi trasferimenti venivano considerati strumenti alternativi, e in un certo senso complementari, attraverso cui operare la redistribuzione» (Isae, 2009, p. 16).

L'ampliamento delle aree di non tassazione che è conseguito alla revisione dell'Irpef ha tuttavia accentuato il problema degli «incapienti»,

RPS

fuori dal tema

coloro che a causa dell'esiguità del reddito posseduto non fruiscono delle agevolazioni fiscali e per questi ultimi un aumento delle agevolazioni fiscali si è rivelato ininfluenza sul loro reddito netto.

È quindi aumentato l'interesse verso l'integrazione tra gli strumenti di spesa per il sostegno dei redditi bassi e delle responsabilità familiari e la leva fiscale, anche sulla base delle esperienze di altri paesi europei che hanno sperimentato meccanismi di *tax/benefit*.

In questa direzione già alla fine degli anni sessanta veniva avanzata una proposta, discussa soprattutto nel Regno Unito, rivolta a integrare gli assegni familiari con il regime delle detrazioni per carichi di famiglia nelle imposte dirette, in quanto si riconosceva ad entrambi gli istituti uno scopo, almeno in parte, comune e quindi da considerare congiuntamente (Steve, 1967).

Più di recente su questo aspetto in Italia sono state formulate proposte di riforma che cercano di superare il problema dell'incapienza delle detrazioni fiscali e la categorialità dell'Anf; le proposte sono caratterizzate da una sistemazione organica delle componenti costituite dal prelievo fiscale e dalla spesa di sostegno ai carichi familiari (Baldini, Bosi, De Vincenti, Matteuzzi, Paladini e Pollastri, 2005).

La prima ipotesi di riforma, che si colloca nella direzione dell'*universalismo selettivo*, propone di unificare i principali strumenti di agevolazione fiscale (detrazioni per figli a carico) e di spesa (essenzialmente l'Anf) in un nuovo istituto di spesa, universale quanto ai beneficiari (tutti i nuclei con minori), ma selettivo nell'erogazione, che risulterebbe differenziata in base alle condizioni economiche del nucleo, misurate da un Isee riformato (Baldini, Bosi e Matteuzzi, 2004).

La seconda proposta (De Vincenti, 2004) si inserisce nell'ambito dell'imposizione personale sul reddito e ipotizza il ricorso ad una variante del meccanismo dell'imposta negativa, strutturata sull'introduzione di una detrazione fiscale per lavoro e assegni per figli minori in cifra fissa, indipendenti dal reddito che, nel caso di incapienza, assumono il ruolo di trasferimenti. Nel quadro delineato, gli attuali strumenti di welfare sarebbero assorbiti all'interno del sistema impositivo. Il finanziamento della riforma si baserebbe su una più accentuata progressività dell'Irpef.

La terza e più recente proposta (Commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie, 2008) rappresenta una sintesi delle prime due e persegue finalità equitative e di incentivo al lavoro, nel quadro di un modello di imposizione progressiva su base individuale e *family benefit*. In questo contesto il principale

strumento volto a conseguire l'equità orizzontale è la «dote fiscale per i figli» che assorbirebbe le attuali detrazioni per carichi familiari, gli Anf e tutti gli altri trasferimenti monetari alle famiglie. Il nuovo istituto, costruito in coerenza con la struttura dell'Irpef, avrebbe natura universalistica<sup>83</sup>, superando la marcata categorialità dell'Anf e coniugando gli aspetti di equità verticale a quelli di equità orizzontale. La dote, proporzionata al numero dei figli e calcolata su un indicatore di reddito familiare, si configurerebbe come una detrazione che verrebbe pienamente usufruita sia dai soggetti capienti (come minore imposta) sia dagli incapienti (come «imposta negativa», ossia trasferimento a loro favore). Resta tuttavia da chiedersi se l'assistenza alle famiglie numerose e indigenti debba essere fatta prevalentemente attraverso prestazioni monetarie del tipo degli assegni familiari e/o con agevolazioni fiscali, o non anche, e in maggiore misura, attraverso prestazioni di servizi reali essenziali ai cittadini (asili nido, politiche che rendano conciliabili le responsabilità familiari con il lavoro, servizi a sostegno della non autosufficienza) ancora carenti nel sistema di welfare italiano.

### Riferimenti bibliografici

- Baldini M., Bosi P. e Matteuzzi M., 2004, *Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto alla povertà*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 147-166.
- Baldini M., Bosi P., De Vincenti C., Matteuzzi M., Paladini R. e Pollastri C., 2005, *Idee per la riforma dei trasferimenti monetari per la famiglia e contro la povertà*, in Giannini S. e Onofri P. (a cura di), *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, Il Mulino, Bologna, pp.151- 171.
- Banca d'Italia, 2006, *I Bilanci delle Famiglie Italiane nell'anno 2004*, Supplementi al Bollettino Statistico, anno XVI, n. 7, Roma.
- Banca d'Italia, 2007, *Relazione Annuale – Assemblea Generale Ordinaria dei Partecipanti, Anno 2006*, Roma.
- Bertona B., 1988, *La previdenza sociale in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Boeri T. e Perotti R., 2002, *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Studi e Ricerche, Bologna.
- Cnel, 1963, *Relazione preliminare sulla riforma della sicurezza sociale*, Roma.
- Commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie, 2008, *Libro Bianco – L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, «Tributi», Supplemento n. 1.

<sup>83</sup> L'estensione agli autonomi comporterebbe che la riforma fosse attuata in parallelo con il rafforzamento degli strumenti di contrasto dell'evasione.

- De Vincenti C., 2004, *Sostegno alle responsabilità familiari e contrasto alla povertà: ipotesi di riforma - II*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 167-180.
- Di Biase R., 2008, *Aliquote di imposta sul lavoro dipendente: analisi su figure tipo e con dati campionari*, Documenti di Lavoro Isae n. 94, in corso di pubblicazione nella «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze».
- Di Nicola F., 2009, *Tassazione e sostegno del reddito familiare*, Documenti di Lavoro Isae n. 118.
- Eu Commission, 2008, *European Social Statistics. Social Protection Expenditure and Receipts, Data 1997-2005*, Eurostat Statistical Books, Lussemburgo.
- Ferrera M., 2006, *Le politiche sociali: l'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.
- Franco D. e Sartor N., 1990, *Stato e famiglia*, Franco Angeli, Milano.
- Franco D., 1991, *Il finanziamento delle spese sociali: vantaggi e limiti di un ritorno al criterio della controprestazione*, «Rivista di Politica Economica», n. 1, pp. 25-90.
- Franco D. e Sartor N., 1992, *Il sostegno pubblico dei carichi familiari negli anni ottanta*, in Bosi P. e Lugaresi S. (a cura di), *Bilancio pubblico e redistribuzione*, Il Mulino, Bologna, pp. 177-217.
- Inps, 2008a, *Assegno per il nucleo familiare*, in *Le Guide*, INPS, www.inps.it.
- Inps, 2008b, *Rendiconti Generali, anno 2007*, a cura della Direzione centrale Finanza, Contabilità e Bilancio, Tomo II, Roma.
- Isae, 2009, *Indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro e sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008*, Audizione dell'Isae alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale del Senato della Repubblica, 12 maggio, Roma.
- Matteuzzi M., 1996, *Strumenti di assistenza pubblica e politica sociale*, «Ricerca», n. 3, Commissione tecnica per la spesa pubblica, luglio, Roma.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, 1992, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, 1991*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Ministero dell'Economia e Finanze, 2008, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, 2007*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Ministero dell'Economia e Finanze, 2009, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, 2008*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Monacelli D., 1998, *Per una riforma dello stato sociale: le politiche di assistenza*, «Politica Economica», n. 1, pp. 97-153.
- Morcaldò G., 2005, *Una politica economica per la crescita*, Franco Angeli, Milano.
- Petrotta L., 2006, *Le politiche di trasferimento monetario per la famiglia in Italia e in sede internazionale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 385-431.
- Ricci L., 2008, *Gli assegni per il nucleo familiare: una storia parallela*, in Commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie, *Libro Bianco - L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, «Tributi», Supplemento n. 1, pp. 81-104.
- Steve S., 1967, *Problemi attuali di finanziamento della sicurezza sociale*, in *La riforma fiscale in Italia*, Franco Angeli, Milano, pp. 204-219.

*Tabella 1 - Limiti di reddito familiare annui 2009 oltre i quali cessa la corresponsione degli assegni familiari\**

Soggetti interessati cui si corrispondono gli assegni familiari o le quote di maggiorazione per figli e equiparati								
Numero di componenti del nucleo familiare	Livelli di reddito familiare oltre i quali cessa l'erogazione degli assegni per il primo figlio e gli ascendenti a carico				Livelli di reddito familiare oltre i quali cessa l'erogazione di tutti gli assegni			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
1**	8.443,70	12.662,29	9.287,78	13.507,56	-	-	-	-
2	14.011,39	21.015,30	15.414,42	22.416,55	16.780,12	25.167,52	18.457,59	26.844,98
3	18.016,00	27.019,83	19.816,18	28.821,21	21.572,49	32.358,14	23.728,92	34.513,97
4	21.515,58	32.273,38	23.668,44	34.423,27	25.766,17	38.647,20	28.342,85	41.225,07
5	25.018,13	37.523,94	27.518,36	40.025,34	29.959,86	44.938,64	32.956,81	47.993,79
6	28.353,53	42.527,32	31.188,63	45.363,64	33.955,03	50.929,55	37.350,26	54.323,03
7 o più	31.688,33	47.531,32	34.855,99	50.698,38	37.949,54	56.921,04	41.743,72	60.715,82

\* Riguarda soltanto i «vecchi» assegni familiari spettanti ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni, ai pensionati delle gestioni speciali Inps dei lavoratori autonomi, per i quali gli assegni familiari sono denominati quote di maggiorazione delle pensioni.

\*\* L'ipotesi di un nucleo familiare con una sola persona riguarda il titolare minorenni o maggiorenne di pensione ai superstiti.

(1) Generalità dei richiedenti con esclusione di quelli indicati nelle note (2), (3) e (4). (All. 1 - circolare Inps, n. 2/2009).

(2) Richiedenti nel cui nucleo siano comprese persone totalmente inabili (All. 3 - circolare Inps, n. 2/2009).

(3) Richiedenti che siano nella condizione di vedovo/a, divorziato/a, separato/a legalmente, abbandonato/a, celibe o nubile (All. 2 - circolare Inps, n. 2/2009).

(4) Richiedenti che siano nella condizione indicata nella nota (3) e nel cui nucleo siano comprese persone totalmente inabili (All. 4 - circolare Inps, n. 2/2009).

Fonte: Inps, circolare n. 2 del 7 gennaio 2009.

## Gli autori

*Jens Alber* è professore di Sociologia presso la Libera Università di Berlino e direttore dell'Unità di ricerca «Disuguaglianza e integrazione sociale» del Centro di ricerca di scienze sociali di Berlino. I suoi principali interessi di ricerca sono rivolti alla costruzione di ponti tra teorie macro dello sviluppo sociale, ricerca quantitativa empirica, dibattito sulle politiche pubbliche.

*Ugo Ascoli* è professore di Sociologia economica presso la Facoltà di Economia «Giorgio Fuà» della Università politecnica delle Marche (sede di Ancona).

*Eduardo Barberis*, sociologo, collabora col Dipartimento di studi su Società, politica e istituzioni (DiSSPI) dell'Università «Carlo Bo» di Urbino, dove insegna Politiche dell'immigrazione. Si occupa di dimensione territoriale delle politiche sociali e di tematiche migratorie.

*Giuliano Bonoli* è docente di Politica sociale nella Swiss Graduate School of Public Administration (Idheap), Losanna, Svizzera. Il suo principale interesse di ricerca riguarda il processo di trasformazione del welfare state, comprese le riforme pensionistiche e le politiche del mercato del lavoro.

*Emma Carmel* è *assistant professor* in Politica sociale alla University of Bath, Regno Unito. Il suo principale interesse di studi riguarda le prospettive critiche della governance delle politiche pubbliche, con particolare riferimento alla migrazione, alla protezione sociale e alle politiche del lavoro.

*Cyrielle Champion* è libera docente e assistente ricercatrice nella Swiss Graduate School of Public Administration (Idheap), Losanna, Svizzera. Tra i suoi principali interessi di ricerca vi sono le politiche comparate contro la disoccupazione, le politiche di attivazione e la trasformazione della governance dei sistemi di welfare.

*Barbara Da Roit* è *assistant professor* presso il Dipartimento di Scienze sociali dell'Università di Utrecht, Paesi Bassi. Si occupa di sistemi di welfare in prospettiva comparata, con particolare attenzione alle politiche e pratiche di cura.

*Rita Di Biase* è docente a contratto di Scienza delle finanze e Economia della sicurezza sociale presso l'Università Lumsa di Roma dal 2002. Fino al 2009 è stata dirigente di ricerca presso l'Isae di Roma su temi di economia e finanza pubblica, in particolare sui principali programmi di welfare.

*Valeria Fargion* è titolare di una cattedra Jean Monnet di Politica dell'integrazione europea presso l'Università di Firenze e *co-chair* di ESPAnet-Italia. Attualmente collabora con la Commissione europea come esperto nazionale nell'ambito del Metodo aperto di coordinamento su pensioni, sanità e *long-term care*.

*Marcel Hoogenboom* è *assistant professor* presso il Dipartimento di Scienze sociali dell'Università di Utrecht, Paesi Bassi. Le politiche sociali in prospettiva storica costituiscono il suo principale interesse di ricerca.

*Marco Mayer* è capo-gabinetto dell'Assessorato alla Cooperazione internazionale della Regione Toscana e insegna Analisi e pianificazione delle operazioni di pace presso l'Università di Firenze. Oltre a numerosi articoli, ha pubblicato per Carocci *Intervento umanitario e missioni di pace: una guida non retorica*.

*Paolo Onofri* è professore ordinario di Politica economica nell'Università di Bologna e segretario generale dell'Associazione per le previsioni econometriche Prometeia. Di recente ha curato *The Economics of an Ageing Population: Macroeconomic Issues*, Edward Elgar Publishing, 2004, e *I mercati finanziari internazionali*, il Mulino, 2007.

*Regine Paul* è ricercatrice in Politica sociale europea presso la University of Bath, Regno Unito. Ha conseguito il Phd con un lavoro sull'analisi delle politiche della migrazione dei lavoratori nell'Ue e negli Stati membri.

*Birgit Pfau-Effinger* è professore di Sociologia e co-direttore del Centre for Globalisation and Governance dell'Università di Amburgo, Ger-

mania. I suoi principali campi di ricerca includono il welfare state, le politiche familiari, gli equilibri di genere, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, i servizi di cura per l'infanzia e gli anziani in Europa. Ha avuto un ruolo di coordinamento in numerosi programmi europei di ricerca.

*Michele Raitano* è ricercatore in Politica economica presso la Sapienza - Università di Roma, dove insegna Modelli di welfare state e mercati globalizzati nei corsi di laurea specialistica ed Economia della previdenza nel Master in Economia pubblica. È segretario scientifico del Criss (Centro di ricerca interuniversitario sullo stato sociale) e membro del Comitato di redazione di «Meridiana» e de «la Rivista delle Politiche Sociali».

RPS

gli autori



## English Abstracts

RPS

FORUM 2009

### Welfare. Crisis Geography

Deepening Italian Case  
in a Comparative perspective

#### Interpretations of the Crisis and Effects on Italian Welfare

**Paolo Onofri**

The current Great Recession is the cost of the global imbalances of the Great Moderation period, when monetary policies and regulations were very lax. In the future we will pay the cost of policies that allowed us to avoid a new Great Depression seventy years after the previous one. This article reflects on the effects of the crisis and on the priorities and constraints of future choices in economic policy in relation both to the systems of social protection and the need for additional resources. After the first oil crisis the industrialized world awoke from its twenty-year dream of a golden age of growth, and this awakening meant revising downwards expectations as to improvements in individual standards of living, but the challenge for economic policy now is to prevent any further decline.

#### The Italian White Paper on Welfare. The Increasing Role of Category-corporative Bodies and Private Supply

**Ugo Ascoli**

The present government has clearly shown from the start its intention to make decisive changes in the welfare system. After the Green Paper on the future of the social model (summer 2008), which launched

a frontal attack on the welfare of collective responsibilities and citizenship, the May 2009 White Paper, *La vita buona nella società attiva* (the good life in an active society), is an extremely insidious attempt to build a framework for government choices in social policy, from the health service to pensions and labour policies, that move towards reduced public welfare, based more and more on category-corporative and private characteristics. Its premise is that the Italian welfare state has failed in his fundamental aims, and starting from these undemonstrated and sometimes false assumptions, it proposes aims that, for all its fair words, are very different from those of welfare citizenship. The essay discusses this, with particular reference to training and labour policies, and the new activism of the bilateral bodies.

### The Segmentation of the Labour Market during a Period of Crisis: A Comparative Perspective on the Case of Italy

**Michele Raitano**

This essay analyses the differences between workers with permanent and temporary contracts in both Italy and other countries of the Eu-15, partly in the light of the present crisis that may have worsened the disadvantage of those working with fixed-term contracts by reducing the possibility to renew their contracts. The presence of inequalities between the two types of worker and the consequent forms of segmentation is evaluated both statically, verifying the existence of wage differentials, and dynamically, using transition matrixes to observe how long subjects remain at disadvantageous levels. Finally, in the light of the recent debate on social benefits and flexicurity and the main empirical evidence, it offers some thoughts on the most suitable policies for facing the problems in Italy.

### Regional Relations and Coordination: A Contextualization of Social Governance in Italy

**Eduardo Barberis**

This article examines the constitutional disputes between State and Regions and the working of institutional arenas balancing their powers and roles, prompting reflections on coordination problems in the Italian form of government and its effect on the governance of social issues.

Results show significant political conflict in the regions that is inadequately dealt with in inter-governmental arenas. The result is to overburden the Constitutional Court and reduce the chances of achieving a balanced and well-designed system. The analysis of the failure to implement basic standards for social services shows similar trends in the field of social policy too.

7 ANNUAL ESPANET CONFERENCE 2009

## The Future of Welfare State

Paths of Social Policy Innovation  
between Constrains and Opportunities

What European and American Welfare States  
have in Common and where they Differ:  
Facts and Fiction in Comparisons  
of the European Social Model and the United States

**Jens Alber**

The classification of the American welfare state as «residual» does not square with the empirical facts. The Us system is dominated by public provision for welfare, among which social insurance programmes, particularly Social Security and Medicare, clearly predominate, while public pensions are more universal, redistributive and generous than in some European countries. Key differences persist, in that there is more reliance on private provision in pensions and health, stronger emphasis on work-conditioned benefits, and greater importance given to selective schemes. The term «work-conditioned» welfare state captures some of these key features more adequately than the concept of the «residual» welfare state. Eu member states have not followed the Us in increasing private welfare spending without taxation, and the relative importance of selective benefits has shrunk in most countries. There is some convergence on the level of policy discourse, where the *idée directrice* of European social policies has changed from social protection to activation, whereas the Us is moving closer to Europe with respect to health care and the acceptance of state responsibilities.

RPS

English Abstracts

## Empty for Full: Transfer of Ideas and (Implicit) Policy Consequences

**Barbara Da Roit, Marcel Hoogenboom**

Partly thanks to the increasing contacts between governments and between those responsible for defining and implementing social policies, as well as the growing importance of supranational institutions, there has been growing interest in the sharing and transfer of policies, and also, to a lesser extent, of ideas about those policies. The article concentrates in particular on how ideas about the aims and tools of social policy can be transferred, shared and change. After recalling the main theoretical approaches available to explain how this transfer takes place, three empirical cases are analysed. The discussion aims to contribute to the debate on the transfer of ideas and policies, concentrating on two aspects: the nature of the transfer of ideas – and in particular the tendency to decontextualize them and use them as «neutral» concepts in relation to the context and institutions both where they originated and where they will be used – and the sometimes implicit consequences for the policies that this process brings with it.

## Institutional Fragmentation and Coordination Initiatives in Western European Welfare States

**Cyrielle Champion, Giuliano Bonoli**

As a result of recent changes in the welfare state and most notably the shift of welfare states towards activation, the internal fragmentation of social security systems has emerged as a key policy problem in many Western European countries. The type of response that has been adopted, however, varies substantially across countries, ranging from the encouragement of inter-agency collaboration to the outright merger of agencies. The purpose of this exploratory article is twofold. First, by proposing the concept of coordination initiatives, it tries to develop a better conceptualization of the cross-national diversity in response to the fragmentation problem. Second, starting from existing theories of welfare state development and policy change, it presents some initial hypotheses to account for the variation observed in coordination initiatives.

## The Impact of Parental Leave Schemes on the Employment of Mothers with Young Children in European Societies

**Birgit Pfau-Effinger**

Social policy researchers usually agree that the availability of formal childcare has a positive effect on women's employment. In contrast, the impact of family leave schemes like maternity leave, parental leave, care leave and child allowance schemes on women's integration in the labour market is a contested issue. While some authors argue that generous family leave schemes provide women or parents of small children in general with the option to maintain links with the labour market even in periods of family care, others think that generous family leave has a negative effect on women's employment in that it jeopardizes their long-term integration into the labour market. In this paper I analyse the relationship between the degree of generosity of family leave schemes and the employment rate of mothers with young children in a cross-national perspective. Those who are critical of generous family leave schemes often assume that welfare states are using generous family leave as a substitute for policies for a comprehensive provision of formal childcare. I therefore first analyse the relationship between family leave schemes and the use of formal childcare, and then the relation between the degree of generosity of family leave schemes and the employment rates of mothers with young children. I use data from the Eu-Silc and Oecd labour force database. The findings show that in most welfare states which provide generous family leave schemes, these schemes co-exist with a relatively high proportion of children in formal childcare. It would therefore be misleading to argue that generous schemes for family leave substitute generous welfare state support for formal childcare. The results suggest instead that generous family leave schemes in most cases are provided in welfare states with relatively generous family policies that offer parents different options for childcare. Moreover, the findings do not support the assumption that the degree of generosity of family leave schemes has a negative impact on the employment rate of mothers with young children.

## The Struggle for Coherence in Eu Migration Governance

**Emma Carmel, Regine Paul**

Within the Eu there is currently an explicit struggle to articulate and render coherent a range of policies, narratives, definitions and processes for

RPS

English Abstracts

governing migration, and in particular for introducing new governing logics and relationships under the heading of «new immigration policy». The struggle to assert a coherent governance regime in the field of migration involves combining and re-combining different policy narratives, institutional assumptions and relationships within the Eu, and between Eu and member states. In this article we identify and evaluate the key, often contradictory narratives, mediated among the institutions and broader dynamics of Eu policymaking: (human) rights, security, economic needs, and social integration. These discourses interact to construct a new, identifiable policy terrain of European migration governance.

## The Social Dimension in the European Union's foreign Policy

**Valeria Fargion, Marco Mayer**

First of all the article offers to illustrate how in the course of the last decade the social component has become gradually more significant in the European Union's foreign relations. The authors identify the period 1999-2001 as the moment when the bases for the present strategy were laid and suggest an interpretation that appeals to both internal and external factors. The article aims to bring out how we need to go beyond the mainly economic dimension of the European integration process and consider the dynamics set off by important changes in the international scenario if we want to properly understand the Eu's new interest in the social profile of globalization. According to the article, the failure of unipolarism corresponds to an acceleration in the Eu's attempts to present itself as a global player, which will make it difficult for the European Union to escape the social component that is so strong an element in its history. But this also means that this component is only a part – and certainly not the most important one – of the more wide-ranging strategy to strengthen its foreign policy and joint security.

### OFF TOPIC

## Child Benefit in Italy: Redistributive Effects

**Rita Di Biase**

This essay analyses child benefit in its traditional form and in the new system introduced in 1988 (Anf), as important tools of family income

support in the Italian welfare system. The Anf is a significant part of expenditure on «family and maternity», even though it accounts for a very small proportion of welfare expenditure in Italy, around half the European average. Reviewing the development in the regulations for the two systems from the beginning, there emerge effects on the role of services, on the redistributive aims, and on the size of the public financing of family positions. In the present context, although there is a growing role for the Anf, which is financed almost wholly from taxation, only those in employment have a right to it. Estimates of the redistributive impact of the two benefits, made with the Itaxmod model of Isae, indicate that the effects of child benefit are important for those with average-low incomes. Those working in farming and building and those living in the South. The redistributive effects of the «old» benefits are limited, however, which continue to be at a fixed rate for each recipient, for very low sums and also conditioned by highly selected criteria.

RPS

English Abstracts

*Traduzione dall'italiano di Richard Bathes*



## I fascicoli pubblicati da «Rps»

RPS

i fascicoli pubblicati da «Rps»

### *Anno 2004*

N. 1 - «Quale Europa, quante Europe sociali?»

*Hanno contribuito:* Boeri, Cohen, Colombo, Coricelli, Dassù, D'Emilione, Gabaglio, Geroldi, Hinte, Lettieri, Matarazzo, Misci, Paci, Perini, Sabel, Sotiropoulos, Széman, Zielonka, Zimmermann.

N. 2 - «Welfare: finanziamento e capacità redistributiva»

*Hanno contribuito:* Artoni, Baldini, Barr, Beltrametti, Bosi, Busilacchi, Ceriani, De Rita, De Vincenti, Franzini, Granaglia, Guerrieri, Lanzoni, Lapadula, Leone, Matteuzzi, Monaldi, Paladini, Passoni, Pennacchi, Ricci, Tangorra.

N. 3 - «Migrazioni. Dimensioni sociali e *policy making*»

*Hanno contribuito:* Accorinti, Ambrosini, Amoretti, Baronio, Carchedi, Ceschi, Cologna, Conti, Da Roit, Deriu, Dumont, Fellini, Ferro, Fullin, Garson, Manacorda, Mangano, Mauri, Mottura, Münz, Orlandi, Pugliese, Rinaldini, Sassen, Sciortino, Tognetti Bordogna, Turatto, Tursi.

N. 4 - «Il sistema salute in Italia. Universalismo e qualità della vita»

*Hanno contribuito:* Balduzzi, Berlinguer, Bronzini, Collicelli, Fattore, Langiano, Lecaldano, Maino, Tagliagambe, Polillo, Rufo, Taruscio, Tognoni, Ugolini, Vicarelli.

### *Anno 2005*

N. 1 - «Attivazione e individualizzazione. Sviluppi e paradossi delle politiche di welfare»

*Hanno contribuito:* Barbier, Bonvin, Borghi, Bosi, Crespo Suárez, De Schamphelre, Farvaque, Geens, Jacobi, Kellard, Keskitalo, Mohr, Palmiello, Serrano Pascual, Sirovátka, Stafford, Valkenburg, van Berkel, Vitale.

N. 2 - «Welfare locale. Azioni di sistema, territori e *governance*»

*Hanno contribuito:* Alti, Bifulco, Bobbio, Borghi, Brenner, Busilacchi, Carbone, Carrera, Comite, Cutini, Daneri, Devastato, Fedele, Iurleo, Mauri, Minguzzi, Mirabile, Palumbo, Pavolini, Pesaresi, Pompei, Ranci, Sabbatini, Teselli, Tarquini.

N. 3 - «Tempi e orari. Riflessioni sulla flessibilità amica»

*Hanno contribuito:* Barone, Boisard, Burkhard, Chiesi, Corraini, Curta-relli, Fasano, Ferraresi, Caldarini, Geroldi, Megale, Natali, Oliva, Paci, Pennacchi, Piazza, Regalia, Samek Lodovici, Tagliavia, Tempia, Treves, Tronti, Visser, Wilthagen.

N. 4 - «Famiglie e sistemi di welfare. Soggetti, mutamento, politiche»

*Hanno contribuito:* Addabbo, Andreotti, Baldini, Bernhardt, Daly, Esping-Andersen, Fassari, Gregori, Mangano, Martin, Mauri, Micheli, Moreno, Mozzillo, Rinaldi, Sabatinelli, Salido, Salmieri, Sanna, Saraceno, Sgritta, Teselli, Tognetti Bordogna, Trifiletti.

#### *Anno 2006*

N. 1 - «Welfare italiano. L'Europa nonostante tutto. Valori, scenari, compatibilità» - Atti del Forum Rps 2005

*Hanno contribuito:* Amoretti, Barbier, Buralassi, de Leonardis, Di Nicola, Ferrera, Geroldi, Leone, Lettieri, Maulucci, Mirabile, Moreno, Paci, Paladini, Passoni, Pennacchi, Petrotta, Piccinini, Ranci, Rodrigues, Sestito, Trentin.

N. 2 - «Che cosa è pubblico? Temi, politiche e trasformazioni della sfera pubblica»

*Hanno contribuito:* Bifulco, Bonvin, Borghi, Bosco, Cardesa-Salzmann, Casiccia, Castel, Cefai, Clarke, de Leonardis, D'Albergo, Donolo, Fraser, Garcia, Giorgi, Moini, Ostrom, Pellizzoni, Perulli, Pradel, Supiot, Tomassi, Tosi, Vitale.

N. 3 - «Case difficili. Le politiche abitative fra dimensioni sociali e dilemmi dell'agenda pubblica»

*Hanno contribuito:* Chiuri, Corsini, D'Innocenzo, Donzelot, Jappelli, Lucciarini, Minelli, Ombuen, Patriarca, Plebani, Poggio, Tondani, Torri, Tosi, Toso, Violante.

N. 4 - «Educare e formare per la buona occupazione. Performance italiana e indirizzi europei»

*Hanno contribuito:* Barr, Bednarz, Benadusi, Bettoni, Bratti, Burgarella, Cevoli, Checchi, Cimaglia, Coronas, D'Aloia, D'Apice, Di Francesco, Di Majo, Farinelli, Filippin, Franchi, Leonardi, Marchi, Meghnagi, Pannini, Pettenello, Ruffino.

#### *Anno 2007*

N. 1 - «Il sistema socio-sanitario in Italia. Quattro percorsi di lettura e le evoluzioni necessarie» - Atti del Forum Rps 2006

*Hanno contribuito:* Benetollo, Campedelli, Carrera, Carrozza, Cecchetto, Collicelli, D'Ettorre, de Leonardis, De Pietro, Del Fattore, Donolo, Falcitelli, Ferioli, Ferrero, Gallina, Leone, Lepore, Lippi Bruni, Lucà, Macaluso, Maino, Passoni, Ranci Ortigosa, Rotelli, Samarelli, Saugo, Schena, Tanese, Taroni, Teselli, Toffanin, Tognoni, Ugolini.

N. 2 - «Le riforme del mercato del lavoro in Europa e gli ammortizzatori sociali in Italia»

*Hanno contribuito:* Dollé, Hernanz, Lucifora, Marocco, Pisano, Raitano, Rossi, Samek Lodovici, Sartori, Semenza, Toharia, Torchio, Treves, Visser.

N. 3 - «Corso di vita. Significati delle età, generazioni, genere»

*Hanno contribuito:* Altieri, Benassi, Caldarini, Censi, Chauvel, Fabretti, Guillemard, Kohli, Lepore, Mazzuco, Mayer, Micheli, Novello, Pepe, Rosina, Stranges, Therborn, Tognoni.

N. 4 - «Ristratificazione sociale. Lavori redditi habitus»

*Hanno contribuito:* Andreotti, Benassi, Carboni, Collicelli, Colombini, Crouch, de Benedittis, Estrafallaces, Franzini, Granaglia, Le Galès, Magatti, Megale, Palme, Ranci, Sanna, Sgritta.

#### *Anno 2008*

N. 1 - «Nord e Sud del mondo. Le politiche sociali nell'era della globalizzazione»

*Hanno contribuito:* Adésinà, Barbier, Cook, Draibe, Fargion, Ana Guil-

len, Hemerijck, Laparra, Jenson, Kremer, Kwon, Palier, Petmesidou, Riesco, Seeleib-Kaiser, Shaver, Szalai, Vetterlein, Voipio.

N. 2 - «Il merito: talento, impegno, caso. Le ombre dell'Italia»

*Hanno contribuito:* Addis, Bicchieri, Bignami, Checchi, Corak, De Paola, Farinelli, Gabriele, Granaglia, Luciano, Mocetti, Peragine, Pozzo, Raitano, Scoppa, Tomassi.

N. 3 - «L'Europa e le Regioni. Il welfare fra federalismo e ri-centralizzazione»

*Hanno contribuito:* Arlotti, Ascoli, Barberis, Bifulco, Bricocoli, Carrera, Cecconi, Coronas, Ferrera, Guerra, Kazepov, Keating, Madama, Maino, Marocco, Meghnagi, Monteleone, Neri, Pavolini, Pellegrino, Tardiola.

N. 4 - «Sindacato e welfare. Storia, riforme, ruolo d'interesse pubblico»

*Hanno contribuito:* Amoroso, Caldarini, Carrieri, Ciarini, de la Porte, Dufour, Ebbinghaus, Leonardi, Magno, Mattarella, Natali, Persano, Pirrone, Pochet, Regalia.

### *Anno 2009*

N. 1 - «Il caso Italia. Percorsi di riforma e nuove criticità»

*Hanno contribuito:* Altieri, Arlotti, Artoni, Benassi, Bettoni, Burgarella, Cecconi, Checchi, De Vincenti, Del Fattore, Farinelli, Franzini, Madama, Marocco, Mocetti, Novello, Paci, Samek Lodovici, Sciortino, Semenza, Sgritta, Tosi.

N. 2 - «Donne e welfare. Una cittadinanza incompiuta»

*Hanno contribuito:* Balbo, Bernardi, Bimbi, Borchorst, Caldarini, Ciampi, del Boca, Duvander, Halldén, Hobson, Jenson, Luisi, Mandrone, Marques-Pereira, Naticchioni, Pennacchi, Raitano, Ricci, Saraceno, Siim, Toti, Trifiletti.

N. 3 - «L'informazione prima dell'informazione. Conoscenza e scelte pubbliche»

*Hanno contribuito:* Baccile, Barthe, Bonvin, Callon, Damonte, de Leonardis, Deriu, Desrosières, Donolo, Hacking, Lascoumes, Mariano, Mauri, Monteleone, Mozzana, Principe, Romero, Rosenstein, Salais, Tognoni, Toth, Valerio.

N. 4 - «Strategia di Lisbona, 2010. Un compromesso divenuto imperfetto»

*Hanno contribuito:* Adão e Silva, Barbier, Busillacchi, Calbucci, de la Porte, De Vita, Jessoula, Natali, Pochet, Raitano, Rogowski, Romano, Rullani, Simonazzi, Stranges, Zeitlin.

RPS

i fascicoli pubblicati da «Rps»

