
indice

TEMA**Un welfare per le generazioni***a cura di Michele Raitano e Giovanni B. Sgritta**Michele Raitano e Giovanni B. Sgritta*

Nota introduttiva 7

Giovanni B. Sgritta e Michele Raitano

Generazioni: dal conflitto alla sostenibilità 11

*Marcello Natili e Matteo Jessoula*La «ricalibratura intergenerazionale»:
sviluppi di policy e dinamiche politiche 33*Emanuela Struffolino e Michele Raitano*Il divario generazionale nell'accesso al mercato del lavoro:
differenziazione e destandardizzazione
delle traiettorie d'ingresso 63*Carlo Mazzaferro*La questione generazionale nel sistema pensionistico italiano:
le modifiche normative e il contesto macro-economico 85*Luigi Cannari e Giovanni D'Alessio*

La trasmissione intergenerazionale di reddito e ricchezza 105

*Barbara Da Roit e Marta Pantalone*Bisogni e risorse di cura:
generazioni di anziani a confronto 129*Pieter Vanbuysse*Generazioni, equità e politiche pubbliche
in un'Europa che invecchia 147

Giuseppe Massafra
Competenze e lavoro:
la sfida della Cgil per le nuove generazioni 167

ATTUALITÀ
Innovazione sociale e finanziaria

Andrea Ciarini
Tra finanza e innovazione sociale.
Pressioni esterne e varietà nazionali 185

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri
Pubblico e privato nei servizi sociali ed educativi:
il ruolo delle istituzioni del mercato del lavoro
e delle dinamiche politiche 209

DIBATTITO
Periferie e inclusione sociale

Relazione sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta
sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città
e delle loro periferie, approvata nella seduta del 14 dicembre 2017

Ivan Lembo
Il modello Milano tra punti di forza,
debolezze e opportunità 235

Andrea Morniroli
Fare welfare nelle periferie: questione di bene comune 251

APPROFONDIMENTO

Mimmo Carrieri
Dalla sovrapposizione alla divaricazione.
L'evoluzione dei rapporti tra partiti e sindacati (1997-2017) 267

English Abstracts 287

Le autrici e gli autori 295

TEMA

Un welfare per le generazioni

a cura di Michele Raitano e Giovanni B. Sgritta

Nota introduttiva

Michele Raitano e Giovanni B. Sgritta

RPS

Uno dei temi ricorrenti – e solitamente assunti come scontati – nel dibattito pubblico, soprattutto in Italia, è quello del «conflitto fra generazioni». Si ritiene, in altri termini, che le opportunità che hanno ad oggi le generazioni più giovani, nel mercato del lavoro e nel loro corso di vita, siano condizionate, e generalmente peggiorate, dalle (troppe) opportunità concesse alle generazioni più anziane da un sistema di welfare troppo generoso e da un mercato del lavoro che in passato funzionava bene (anche perché non doveva subire il fardello del costo del welfare state).

Questa sezione monografica della Rivista delle Politiche Sociali si occupa di «generazioni», soprattutto con riferimento al caso italiano, ma seguendo un'ottica del tutto antitetica rispetto a quella, purtroppo maggioritaria, che, semplicisticamente, imputa il progressivo impoverimento (in senso relativo) delle opportunità dei giovani nei redditi e nel mercato del lavoro alle troppe risorse che sono appropriate dagli avidi anziani.

Come verrà argomentato in molti dei contributi raccolti in questo numero, il conflitto fra padri e figli (o fra nonni e nipoti) non esiste e, soprattutto, la contrapposizione fra generazioni che si susseguono ma che vivono nello stesso tempo storico (a diverse età) non è la chiave corretta per analizzare cosa sta accadendo.

Non ha, in altri termini, senso comparare in un dato periodo le retribuzioni degli attuali trentenni e sessantenni, così come non è molto utile confrontare la generosità di sussidi di disoccupazione e pensioni, perché una comparazione fra contemporanei si limita a descrivere una fotografia distorta (in un solo punto del tempo!) delle evoluzioni di diverse generazioni e non riesce altresì a mettere in luce nessuna delle cause sottostanti le possibili differenze. Quello che invece appare utile, sia ai fini della ricerca che delle riflessioni di policy, è mettere a confronto le condizioni di diverse coorti di nascita quando si trovavano nella stessa classe d'età, anche se in periodi storici differenti (ad esempio, nella fase d'ingresso in attività, o nel pensionamento, immaginando quale potrà essere il futuro previdenziale di chi è ancora lontano dall'età di vecchiaia). In breve, si vogliono comparare le condi-

zioni, le opportunità e i diritti dei nati alla fine della II Guerra Mondiale (i cosiddetti *baby-boomers*) con quelle dei nati nella prima metà degli anni '70 del XX secolo.

L'interesse di questo numero è anche quello di valutare le cose in prospettiva a venire, provando, ad esempio, a disegnare il futuro di quelle coorti di età che oggi hanno tra 20 e 40 anni e che entreranno in età pensionabile tra qualche decennio.

In altre parole, tutto il discorso ruota attorno alle capacità del sistema di welfare, e delle politiche pubbliche più in generale (in primis le politiche del lavoro), di garantire alle nuove generazioni (i giovani oggi e i giovani che verranno) ciò che è stato offerto alle precedenti in termini di opportunità di occupazione, accesso ad un'istruzione di buona qualità, imposizione fiscale, equa distribuzione delle risorse disponibili senza la mediazione della famiglia, servizi, trattamenti pensionistici, ecc.

In questa analisi occorre evitare il rischio di interpretare il cambiamento nella condizione di coorti nate in periodi diversi come un puro effetto demografico; il «metabolismo demografico» ha certamente avuto un ruolo nella distribuzione intergenerazionale delle risorse, ma ciò che più conta – come hanno dimostrato molti studi – è il ruolo giocato dalle scelte politiche e, in particolare, dai diversi regimi di welfare e dalle continue liberalizzazioni del mercato del lavoro.

Le dimensioni da considerare per un'analisi di questo tipo sono molteplici e sicuramente un solo numero della Rivista non sarebbe sufficiente a includerle tutte. I saggi presenti nella sezione monografica si soffermano, a nostro avviso, sugli aspetti principali della questione, cercando di descrivere come si sono evolute le prospettive socio-economiche delle generazioni qui considerate e di valutare – lasciando cadere l'ottica del conflitto fra padri e figli – le responsabilità (o i meriti) delle politiche, e della politica, in tale evoluzione.

A riguardo, il saggio iniziale di Sgritta e Raitano contribuisce ad inquadrare la questione generazionale lungo le linee qui brevemente delineate, chiarendo come lo studio di tale questione richieda di ricorrere a categorie concettuali e informazioni nuove, spostando lo sguardo dal presente e dal passato verso il futuro.

Il saggio di Natili e Jessoula si concentra sulle politiche, ragionando sul cosiddetto processo di ricalibratura intergenerazionale dei sistemi di welfare che sta interessando i paesi del Sud Europa, comparando le traiettorie di policy seguite dai sistemi pensionistici e dagli schemi di reddito minimo per i «genitori» e per i «figli» nel periodo che va dalla

metà degli anni novanta al 2016.

I due saggi successivi riflettono su alcune riforme di policy, valutando le condizioni relative di coorti interessate o meno a tali riforme. Struffolino e Raitano si concentrano sul mercato del lavoro e sul processo di continue deregolazioni avviato in Italia a partire dalla metà degli anni novanta del XX secolo e, facendo uso di un indicatore di «complessità» della storia lavorativa, mostrano le differenze nelle evoluzioni delle carriere iniziali di individui appartenenti a coorti di nascita diverse. Il saggio di Mazzaferro guarda invece al sistema previdenziale italiano, indagando come le condizioni istituzionali, demografiche ed economiche abbiano influenzato i diritti pensionistici delle generazioni nate fra il 1945 e il 1975.

A livello micro, le generazioni sono legate, fra le altre cose, dalla cosiddetta disuguaglianza intergenerazionale, ovvero dalla persistenza delle condizioni economiche in termini di reddito e ricchezza fra genitori e figli. Cannari e D'Alessio si concentrano sul tema delle disuguaglianze intergenerazionali, e in particolare sul ruolo delle donazioni e delle eredità come forte fattore di trasmissione dei vantaggi (e svantaggi) fra generazioni successive in Italia.

Tra le politiche cardine dei rapporti fra generazioni rientrano, ovviamente, quelle di cura degli anziani su cui si incentra il contributo di Da Roit e Pantalone. Le autrici riflettono sul caso italiano domandandosi come gli attuali quaranta-cinquantenni siano destinati a invecchiare in relazione alle specifiche condizioni sociali e istituzionali che contrassegnano il loro percorso di vita.

Dall'Italia, l'ottica si sposta all'Europa nel saggio di Vanhuyse, che presenta un indice originale di giustizia intergenerazionale: ossia quelle risorse «sufficienti e di qualità sufficiente» che ciascuna generazione deve lasciare alle successive. Coerentemente con quanto sostenuto in questo numero della Rivista, Vanhuyse richiama anche la necessità di integrare l'analisi delle politiche pubbliche con quella del valore dei trasferimenti di risorse operati dalle famiglie tra una generazione e l'altra, in termini di denaro e di lavoro domestico non retribuito.

Il numero si chiude con una riflessione di Massafra sul ruolo che il sindacato può svolgere, ad esempio mediante la realizzazione della Carta dei Diritti proposta dalla Cgil, nel consentire di raggiungere un equilibrio di più alto livello fra competenze acquisite dai lavoratori più giovani e qualità dell'occupazione per loro disponibile.

RPS

Michele Raitano e Giovanni B. Sgritta

Generazioni: dal conflitto alla sostenibilità

Giovanni B. Sgritta e Michele Raitano

RPS

Sulla questione generazionale si scontrano da sempre letture diverse; e ciò non sorprende in un tema che rimanda a quasi tutto: la rivoluzione demografica, l'indebolimento dei sistemi di welfare del secondo dopoguerra, il declassamento dei titoli di studio, la scolarizzazione e l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, e quanto si lega ad uno o all'altro di questi processi. Ovvio perciò che le spiegazioni differiscano, approdando a volte a conclusioni fra loro opposte. Molte, troppe, le variabili in campo. Né aiuta annaspere in cerca

di appigli nel campionario della storia del pensiero e della manualistica sociologica ed economica corrente.

Perché la prima cosa che s'impone a un'analisi non pregiudiziale del problema dei rapporti tra le generazioni è che si abbia a che fare con una materia completamente inedita: qualcosa che richiede e impone categorie concettuali, dati e informazioni nuovi, una conversione dello sguardo dal presente e dal passato verso il futuro, per il quale le scienze sociali non sono particolarmente attrezzate.

1. Premessa

Sulla questione generazionale si scontrano da sempre letture diverse; e ciò non sorprende in un tema che rimanda a quasi tutto: la rivoluzione demografica, l'indebolimento dei sistemi di welfare del secondo dopoguerra, il declassamento dei titoli di studio, la scolarizzazione e l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, le tutele offerte in tale mercato, i cambiamenti delle forme familiari e quanto segue o si lega ad uno o all'altro di questi processi. Ovvio perciò che le spiegazioni differiscano, approdando a volte a conclusioni fra loro opposte. Molte, troppe, le variabili in campo. Né aiuta annaspere in cerca di appigli nel campionario della storia del pensiero e della manualistica sociologica ed economica corrente. Perché la prima cosa che s'impone a un'analisi non pregiudiziale del problema dei rapporti tra le generazioni è che si abbia a che fare con una materia completamente inedita: qualcosa che richiede e impone categorie concettuali, dati e informazioni

nuovi, una conversione dello sguardo dal presente e dal passato verso il futuro, per il quale le scienze sociali non sono particolarmente attrezzate.

Sul presente è più agevole trovare punti di contatto. Difficile contestare che gli investimenti nella terza e quarta età siano stati al centro dell'attenzione economica, tecnologica, culturale, commerciale degli ultimi cinquant'anni; che la questione giovanile sia stata da troppo tempo assente nell'agenda della politica; che i giovani vivano su più fronti esperienze di profondo disagio; che la distanza tra la loro condizione e quella di altre categorie socio-demografiche in termini di diritti e opportunità si sia ampliata, ad esempio, nei livelli di povertà, nella stabilità/precarietà del posto di lavoro, nei tassi di disoccupazione, con effetti cicatrice che potrebbero prolungarsi nel tempo. Su questi punti, i dati sono chiari e lo sono ben prima della grande crisi finanziaria ed economica del 2008, che ha agito sulle quantità ma non sulla qualità dei rapporti relativi. Sicché, non serve procedere in modo ordinato nell'esposizione dei dati, né è necessario allargare il diaframma imbarcandosi in complicati e scivolosi confronti con paesi più o meno virtuosi del nostro.

Questo il quadro. Sul piano demografico, nell'arco temporale della parabola storica del welfare state, non solo italico, il rapporto fra il vertice e la base della piramide delle età si è letteralmente ribaltato. I giovani in età fino a 19 anni erano il 26,5% del totale della popolazione nel primo censimento del dopoguerra (1951), perdono 10 punti percentuali e si riducono al 17% nella proiezione (ormai ci siamo) al 2020; appena l'8,2% erano allora gli ultra-sessantacinquenni, che si prospettano domani triplicati al 23%, con aumenti crescenti nelle previsioni a più lungo termine. Un capovolgimento che altera l'intera ossatura della popolazione, con ciò che segue dal punto di vista della produzione, del consumo, dei diritti, dell'equilibrio attuariale e quant'altro. L'indice di vecchiaia (rapporto tra la popolazione che ha superato i 64 anni e quella ancora sotto i 20) da pressoché niente balza al 130%, al contrario dell'indice di dipendenza dei giovani (rapporto fra la popolazione di età 0-14 e quella in età lavorativa) che si dimezza tra il 1951 e oggi (Istat, 1990; Ragioneria generale dello Stato, 2017).

Giovani con un peso demografico decrescente, ma in condizioni economiche peggiori: se è vero che la quota del reddito da lavoro delle leve più giovani della popolazione è andata riducendosi negli anni; che la disoccupazione e l'instabilità lavorativa colpiscono oggi soprattutto i giovani nonostante dispongano dei livelli d'istruzione più elevati di

sempre; che la quota di ragazzi in età 15-34 anni che non lavorano, non studiano e non seguono tirocini formativi sfiora e supera per la componente femminile il 40% in alcune regioni del Mezzogiorno, con punte anche più elevate in alcune località (Istat, 2017). Non sorprende pertanto se a queste cifre si associno ulteriori svantaggi in termini di più elevati livelli di povertà assoluta e relativa, soprattutto in rapporto alla quota di popolazione in cima alla piramide demografica: 9,6% è l'incidenza della povertà assoluta tra i giovani della classe 18-34 anni nel 2017 contro il 4,6% degli over-65, 16,3% la povertà relativa dei primi contro il 10% dei secondi (Istat, 2018). Pure qui, un capovolgimento di fronte rispetto agli anni dell'immediato secondo dopoguerra, quand'erano vecchi e anziani a soffrire la povertà.

2. La svolta

Ci si potrebbe fermare qui. Sulle cifre, come detto, non dovrebbero esserci divergenze. Le differenze iniziano dall'analisi delle cause che le hanno prodotte, e soprattutto sul significato, sulle ricadute a lungo termine, dei divari e dei disagi che esse rappresentano. L'analisi storica aiuta. Date a parte, c'è convergenza di giudizi sul fatto che il punto di svolta nei rapporti intergenerazionali – ovvero nella variazione delle prospettive socio-economiche nel corso di vita di individui appartenenti a generazioni successive – si collochi nella prima metà degli anni settanta, quando vennero meno i presupposti che avevano dato vita e sostegno alla formazione dello stato sociale del dopoguerra: la piena occupazione, l'equilibrio demografico, la stabilità familiare, la condizione femminile, ecc. Una svolta che sanciva la rottura del patto intergenerazionale che aveva caratterizzato l'avvio dei sistemi di welfare delle origini e invertiva l'ordine dei fattori passando da un *welfare state for youth* ad un *welfare state for the ageing*. In coincidenza con il primo shock petrolifero, che introduceva (dapprima solo) simbolicamente una soluzione di continuità rispetto ai tre precedenti decenni, «il welfare state, orientato in origine al benessere delle classi giovanili, si era progressivamente trasformato in uno stato del benessere per la popolazione anziana» (Thomson, 1991, p. 8). Sembrò allora evidente, agli analisti più attenti, che il cambiamento del peso demografico di giovani e anziani avrebbe alterato le scelte della politica; che le decisioni pubbliche sarebbero state di lì in avanti influenzate dalla forza di particolari gruppi di interesse, e che «la forza di questi gruppi era a sua

RPS

Giovanni B. Sgritta e Michele Raitano

volta funzione dell'ampiezza dei gruppi, della loro ricchezza e della misura in cui quell'ampiezza e quella ricchezza potevano essere mobilitate per un'azione concertata» (Preston, 1984, pp. 445-446). Una reazione tutt'altro che malthusiana, dal momento che «il gruppo a crescita più rapida era meglio servito [...] del gruppo numericamente in declino» (*ivi*, p. 450).

All'inizio la demografia agì da pretesto e innesco di un nuovo indirizzo politico. Complici il calo delle nascite e l'allungamento della vita – entrambi, in embrione, partiti quasi un decennio prima – la popolazione era destinata a invecchiare. E una popolazione che invecchia va incontro a inevitabili squilibri nella distribuzione delle risorse: il rapporto tra quanti percepiscono i trasferimenti di risorse, perché inattivi, e quanti li rendono possibili, perché lavorano, cresce; la quota dei dipendenti da trasferimenti tende gradualmente ad approssimarsi, salvo apporti demografici esterni mediante l'immigrazione, a quella degli occupati, mentre la quota di reddito complessivo da cui trarre i trasferimenti dipende dal suo tasso di crescita, dunque varia in relazione diretta con l'ampiezza dei gruppi in età produttiva e con l'aumento della produttività, che inizia a stagnare dopo decenni di crescita intensa.

Il mutamento dei pesi delle diverse componenti della popolazione altera dunque l'equilibrio di forze che si era stabilito in un momento precedente della storia del paese e quindi l'ampiezza e l'intensità delle rivendicazioni di queste componenti sul complesso delle risorse disponibili che, a loro volta, oltre che dalla mutata composizione demografica iniziano a subire gli effetti negativi del rallentamento della crescita economica. Pertanto, a parità di risorse a disposizione, le regole elaborate in riferimento a un dato assetto demografico, caratterizzato da determinati rapporti di «forza» e bisogni, tenderanno a divenire sempre più incongrue rispetto al mutato scenario demografico. Regole nuove dovranno, entro un ragionevole arco di tempo, subentrare alle vecchie.

Classico il caso della previdenza. Qualsiasi sistema previdenziale, a capitalizzazione e, a maggior ragione, a ripartizione, altro non è che un modo per trasferire risorse correnti fra chi le produce, gli attivi, e i pensionati, gli inattivi (Raitano, 2014). Un sistema a ripartizione si basa, infatti, su un patto intergenerazionale implicito in base al quale gli attivi versano contributi e imposte per pagare le pensioni degli attuali pensionati avendo fiducia nella promessa che i futuri giovani faranno lo stesso con loro una volta che essi diverranno inattivi. In questo quadro, se la crescita del prodotto per lavoratore non compensa la va-

riazione della composizione relativa dei gruppi demografici, a parità di promesse garantite dal patto intergenerazionale, il sistema entrerà in una situazione di stress: a meno di creare deficit crescenti, si dovranno rivedere al ribasso le promesse passate, in termini sia di entità della pensione che di età a cui la si può riscuotere (allentando così il patto intergenerazionale), o aumentare la quota di risorse da prelevare dagli attivi, peggiorando così il loro tenore di vita corrente.

Al di là della volontà dei contraenti, il rispetto del patto intergenerazionale implica alcuni requisiti materiali. Per dire, a meno di non immaginare una crescita consistente della produttività o un aumento dei flussi migratori tali da ristabilire l'equilibrio demografico, non regge se non vi è un certo equilibrio numerico tra chi paga oggi i contributi della sicurezza sociale e chi ne ottiene oggi i benefici; tra il tempo che gli individui hanno trascorso nel sistema in qualità di donatori e quello che trascorreranno in qualità di riceventi; tra quanto viene versato oggi e quanto si ottiene domani, ecc. Se ci sono squilibri troppo grandi tra questi parametri, le regole che lo costituivano cessano di svolgere la funzione per la quale erano state stipulate e mettono in crisi l'ordinamento che su di esse era stato eretto. In altri termini, il patto intergenerazionale non regge se le generose promesse passate – effettuate in anni in cui gli equilibri demografici e macroeconomici le rendevano sostenibili – implicano, nel mutato quadro, un onere crescente da scaricare sulla generazione successiva e, di conseguenza, non si riesce a garantire a generazioni successive lo stesso trattamento lungo il corso della loro vita.

A parità di reddito prodotto, conta dunque la demografia, i pesi demografici; ma conta, lo vedremo, soprattutto la politica. Inutile riproporre analisi già fatte, che mostrano come le scelte dei decisori politici nel periodo compreso tra i primi anni cinquanta e la svolta della prima metà degli anni settanta e oltre siano state fortemente e volutamente «regressive», nel senso che si sarebbero limitate, per evidenti finalità di raccolta elettorale, a «seguire» passo passo l'evoluzione del ciclo vitale (familiare e lavorativo, prima; post-lavorativo, poi) della generazione che aveva beneficiato delle più favorevoli misure protettive elargite nei primi decenni del dopoguerra (Sgritta, 1993; Masson, 2017, p. 217). Con il rischio, in larga misura avveratosi, al mutare delle condizioni demografiche e macroeconomiche, di fare di quella generazione il campione di un'esperienza irripetibile, destinata a lasciare tracce permanenti nell'equità del sistema. Lì in effetti mettono radici gli squilibri del nostro sistema di protezione sociale. Giustamente spiega Fer-

RPS

Giovanni B. Sgritta e Michele Raitano

rera: «La distorsione del modello di welfare italiano prese avvio negli anni cinquanta, per accelerare progressivamente nei due decenni successivi»; e fu «il risultato di scelte [...] che hanno squilibrato l'*age orientation* del nostro welfare (ma anche il suo orientamento distributivo) verso le pensioni e dunque gli ex lavoratori a tutto sfavore dei rischi tipici delle fasi di vita anteriori al pensionamento e quindi delle politiche a sostegno della famiglia, dei minori, dei disoccupati» (Ferrera, 2012, p. 15).

Si coglie in questa vicenda il tratto distintivo di una cultura, di una *Weltanschauung*, che attraversa in tutta la sua lunghezza la divisione sociale del benessere *house style*, caratterizzata da un eccesso di responsabilità sulle spalle delle famiglie e delle donne: ovvero, in base alla logica del *tertium non datur*, che il ricorso alla solidarietà collettiva, alla fiscalità generale, è giustificato solo dal venir meno della capacità della famiglia e del mercato (per chi è in grado di sostenerne il costo) di provvedere alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

Del resto, che le scelte in campo politico-sociale siano state da sempre in Italia orientate da questa visione che pone la famiglia e la sua estensione parentale come realtà intangibile a interventi esterni è un dato, documentato da un'amplissima letteratura; com'è pure incontestabile che da qui sia derivata tutta una serie di effetti perversi che per una (prevedibile) eterogenesi dei fini hanno nel corso del tempo contribuito a fiaccare la forza di quei legami e ad avvitare il sistema-paese sulle sue contraddizioni e sulle inadempienze e irresponsabilità della politica: declino della fecondità, ulteriore accelerazione dello squilibrio demografico, ostacolo alla partecipazione femminile al mercato del lavoro, atrofia dei servizi, allentamento delle reti primarie di aiuto e delega delle funzioni di cura a figure surrogate, allungamento della permanenza dei giovani nella famiglia d'origine, freno alla mobilità e quant'altro di diritto e di rovescio possa ricondursi a questa forzata «famizzazione» della domanda sociale.

3. Politics e policies

Sostiene Ferrera, motivandolo, «che la cultura politica degli anni cinquanta era imbevuta di familismo, maschilismo e “pensionismo”»; tratti «condivisi non solo dalla Democrazia cristiana, ma anche da larghi settori della sinistra socialista e comunista e dei sindacati». Tant'è che «l'opzione universalistica (assegni familiari a tutti, come sostegno

dei minori) non si affacciò mai seriamente nel dibattito italiano, a differenza di altri paesi bismarckiani che non solo la considerarono, ma in alcuni casi (Francia, Germania, Olanda) la realizzarono proprio fra gli anni cinquanta e sessanta» (Ferrera, 2012a, pp. 326-327). Fu certamente così. E tuttavia, in quel pacchetto di orientamenti della politica sociale dei primi decenni del dopoguerra sono compresenti cose diverse; altro sono familismo e maschilismo, che appartengono alla stessa matrice ideologica, altro il «pensionismo» come lo chiama Ferrera. La difesa della famiglia con l'annessa «servitù domestica» delle donne faceva aggio su un'obiettivo realtà culturale in un paese che disponeva di un'enorme forza solidaristica nelle sue reti familiari e parentali e al tempo stesso rispondeva ad una dottrina, quella cattolica, che raccoglieva un consenso politicamente maggioritario all'interno del parlamento e della società; inoltre, non ultimo, nell'opzione di scaricare sul lavoro familiare delle donne l'onere di rispondere ad una parte consistente della domanda sociale è lecito credere che le classi politiche e di governo di allora e di poi abbiano intravisto la possibilità di alleggerirsi di pesanti voci di spesa allocabili altrove e altrimenti.

Non così l'uso politico delle pensioni, in primis dell'offerta di pensioni di anzianità con requisiti di accesso e importi delle prestazioni molto generosi, che viene incontro alle richieste sia dei lavoratori meno giovani sia delle stesse imprese (che possono disfarsi della manodopera quando diventa meno produttiva, senza dover sostenere costi di riqualificazione), ma comporta oneri considerevoli di lungo periodo sul bilancio pubblico. Nella ripartizione, la promessa di prestazioni molto generose – insostenibile nel lungo periodo in presenza di mutati contesti macroeconomici e demografici – nell'immediato garantisce cospicui consensi elettorali in sempre più larghi settori della società, accompagnata al non trascurabile vantaggio di poterne scaricare il costo sulle generazioni a venire, in misura direttamente proporzionale all'allungamento della vita (si pensi alle «baby pensioni» e all'estensione di diritti pensionistici simili a quelli dei dipendenti offerti agli autonomi, che versavano però contributi di entità notevolmente inferiore). Come ricorda giustamente Fornero, «l'uso politico della previdenza sociale è particolarmente agevole nei sistemi a ripartizione», che celano il rischio di scelte «dettate più da ragioni di convenienza politica di breve periodo che non dal rispetto del contratto intergenerazionale implicito nel sistema» (Fornero, 2018, pp. 99-100). Politici miopi e interessati al solo breve periodo possono, dunque, distorcere l'uso dei sistemi a ripartizione (che, sulla base di quanto dimostrato da Aaron,

RPS

Giovanni B. Sgritta e Michele Raitano

1966 e Samuelson, 1958, possono essere invece accompagnati da regole di calcolo ed età di pensionamento tali da garantire la sostenibilità intertemporale del bilancio) compiendo, pur entro limiti, scelte finanziariamente, socialmente e culturalmente irresponsabili scontando il futuro a saggi sempre più elevati, e venendo meno a quella funzione della politica di esprimere una visione intertemporale degli interessi collettivi (Onofri, 1992, p. 803).

Facile prevedere che quelle scelte avrebbero messo a repentaglio la sostenibilità di quel patto tra le generazioni che costituiva il fondamento essenziale del sistema vigente; con conseguenze pressoché scontate con il senno di allora: i) che i cedimenti sul fronte delle contribuzioni, gli incentivi offerti all'abbandono precoce del mercato del lavoro, le bassissime età pensionabili, i più che vantaggiosi periodi di riferimento per il calcolo della retribuzione pensionabile, l'abominio tutto italiano delle baby-pensioni, ecc., non avrebbero potuto essere mantenuti, dando luogo ad una violazione potente delle regole del gioco a gioco ormai avviato; ii) che il conto di quelle scelte, maggiorato di salati interessi e crude sanzioni, sarebbe stato pagato in tasse e contributi, in minori servizi, in minore occupazione e minore crescita, dalle generazioni future (Monti e Spaventa, 1992); iii) che, come poi è in effetti accaduto con le riforme previdenziali del 1992 e del 1995 seguite a quella stagione di euforia previdenziale, le cose sarebbero inevitabilmente cambiate e il sistema soppiantato da soluzioni più onerose per i nuovi arrivati e quindi doppiamente ingiuste per coloro che per una parte della loro vita attiva avevano già provveduto a pagare il costo di una promessa che non sarebbe stata mantenuta.

4. Una questione «sovradeterminata»

Sarebbe riduttivo pensare che tutto ciò possa spiegarsi soltanto con l'ingegneria dello stato sociale e le logiche previdenziali. La questione generazionale è più di questo. Come dicono i francesi è *surdéterminée*, punto d'incontro di una dimensione legata alla seconda rivoluzione demografica (trasversale all'intero mondo occidentale) e di una dimensione socio-economica o di classe attestata da un «improvviso riaccendersi del conflitto industriale quasi in ogni parte dell'Europa occidentale» (Crouch, 2018). Per questo è consigliabile anticipare la datazione degli eventi di almeno un decennio, collocandola per alcuni versi all'inizio della rivoluzione demografica del '64, per altri ai movi-

menti studenteschi del '68 e alle lotte operaie all'intorno di quegli stessi anni. Processi che a loro volta diedero la stura a tutta una serie di cambiamenti, non certo minori, sul piano della cultura, del sociale (le forme e la stabilità delle famiglie), delle rappresentanze politiche e sindacali, del linguaggio, delle rivendicazioni, dei diritti, dell'identità dei gruppi e dei soggetti, delle aspettative, dei rapporti pubblico-privato, del costume e degli stili di vita di giovani, donne e anziani (della Porta, 2018; Sirinelli, 2016).

La tesi è che le giovani generazioni dell'epoca abbiano percepito allo stato nascente (magari senza averne pienamente coscienza) un mutamento che si sarebbe imposto negli anni a venire nei principali ambiti della vita sociale, e reagito di riflesso. Del resto, che la protesta fosse rivolta soprattutto contro il «Sistema» e non contro figure e istituzioni specifiche – i padri, la famiglia, la scuola – emergeva distintamente dagli slogan e dagli obiettivi sui quali era indirizzata. Per una sorta di preveggenza intuitiva che contraddistingue la natura dei movimenti collettivi, i giovani del '68 davano voce al travaglio di un'epoca storica che stava volgendo al termine e che faceva di essi le «vittime predestinate» delle sue contraddizioni (Sgritta, 2000, p. 749).

Stava finendo un'epoca (anni prima dunque della scadenza dei cosiddetti «trenta gloriosi» fatta coincidere per convenzione con il primo shock petrolifero del 1973 e la guerra dello Yom Kippur dell'inverno dello stesso anno), si annunciavano cambiamenti profondi in termini di crisi del modello di sviluppo, stabilità e sicurezza del posto di lavoro, nelle forme di tutela e protezione sociale, nel declassamento dei titoli di studio proprio nella fase di maggiore spinta della scolarizzazione di massa. Il Sessantotto, dice bene Crouch, «anticipò molti elementi della vita di fine Novecento e inizio Duemila»; in ogni caso, segnò «una rottura all'interno del ventesimo secolo» (Crouch, 2018, pp. 210-211). Stava insomma cambiando e molto il metabolismo generazionale della società, magari con effetti che si coglievano ancora malamente, ma che da lì in avanti si sarebbero manifestati con sempre maggiore evidenza, colpendo dapprima le fasce sociali più marginali, poi il centro, la piccola e media borghesia in ascesa formatasi nel periodo della ricostruzione e ingrossatasi negli anni seguenti. Quella classe media che, negandosi il presente, differendo le soddisfazioni, proiettava tutte le sue ambizioni sul successo della propria prole, sul metro dei meriti scolastici e di una nuova, illuminata, fiducia nel valore del capitale culturale (Bourdieu, 1983, p. 360); nell'aspettativa, poi frustrata, che anche alle generazioni future sarebbero stati garantiti i benefici

RPS

Giovanni B. Sgritta e Michele Raitano

sociali, sanitari, scolastici, occupazionali e pensionistici che il sistema aveva sino ad allora elargito alla generazione entrata nel mercato del lavoro all'indomani della fine del secondo conflitto. Il che non significa che quella generazione ne avesse chiara visione; il tutto si manifestava, anche se confusamente, con una forte istanza di partecipazione, di inclusione, di rottura di schemi che ai loro occhi apparivano ormai sclerotici, superati, contraddittori.

L'effetto complessivo del cambiamento appariva tuttavia rallentato, mascherato, dal fatto che i benefici dello stato sociale continuarono *malgré tout* ad accompagnare la prima generazione del dopoguerra; la stessa che nella prima metà degli anni settanta aveva terminato la prima fase del proprio ciclo di vita – il passaggio alla vita adulta – con la conclusione degli studi, l'uscita dalla famiglia d'origine, l'ingresso nel mondo del lavoro, la formazione di una propria famiglia, la procreazione, tutto in un ristretto arco temporale. Il cosiddetto modello della sistemazione (Galland, 1986). Lo stato sociale continuava nel frattempo a svolgere la sua funzione protettiva a vantaggio della generazione dei padri lasciando invece scoperti i nuovi bisogni che andavano a caratterizzare la generazione dei figli, in assenza di mercati del lavoro in grado di garantire piena e buona occupazione. Louis Chauvel, che a quel passaggio ha dedicato attente analisi, dimostra che per le generazioni nate tra il 1920 e il 1950 «des possibilités sociales de réalisation se sont toujours développées plus rapidement que les aspirations»¹, mentre l'inverso accade per le coorti nate intorno agli anni settanta e dopo «pour qui les aspirations croissantes rencontrent des possibilités déclinantes» (Chauvel, 2016, pp. 129-130)².

Giustamente osserva ancora Chauvel che la «culture de dépendance familiale», giovani il cui livello di vita dipende sempre più strettamente dalla redistribuzione limitata al circuito ristretto della famiglia, è un fatto nuovo in paesi nei quali, Italia compresa, il modello di autonomia adulta attraverso il possesso di un reddito da lavoro industriale o terziario aveva contraddistinto la modernità urbana del XX secolo (*ivi*, p. 106). Non c'è dubbio: qualcosa d'importante accadde in quel lasso di tempo. Un intreccio di fenomeni che cambiarono il volto della stagione iniziata con la ricostruzione postbellica e ciò che essa comportava sotto il profilo dei cambiamenti istituzionali, i cui effetti non si

¹ «Le possibilità sociali di realizzazione si sono sempre sviluppate più rapidamente delle aspirazioni».

² «Per le quali le aspettative crescenti incontrano possibilità declinanti».

sarebbero arrestati con il venir meno delle cause che li avevano prodotti.

Non fu così ovunque, ovviamente. Alcuni paesi avvertirono per tempo ciò che stava succedendo e presero le dovute contromisure, soprattutto sul piano delle politiche familiari, di contrasto al declino della fecondità legata alla crescita dell'occupazione femminile, di conciliazione fra vita familiare e vita lavorativa, lotta alla disoccupazione, politica dei servizi (Esping-Andersen e Korpi, 1986; Wolfe, 1989); altri si limitarono a non agire, Italia in primis, in base ad una implicita quanto illusoria e azzardata scommessa che tutto si sarebbe spontaneamente aggiustato: che le coppie avrebbero malgrado tutto continuato a mettere al mondo figli come avevano fatto fino ad allora nonostante la mancanza di aiuti pubblici; che le donne si sarebbero fatte carico dell'ulteriore sacrificio di combinare lavoro e famiglia, o avrebbero abbandonato il lavoro nonostante il possesso di un titolo di studio anche professionalizzante e la riduzione del bilancio familiare; che le reti familiari avrebbero più che compensato l'assenza di servizi, ecc. La scommessa, ovviamente, fu persa. E da lì in avanti le cose andarono peggiorando su tutti i fronti, malgrado l'argine delle famiglie; che in buona sostanza sono riuscite a contenere l'ondata di piena che stava arrivando, ma a prezzo di un'alterazione profonda delle responsabilità delle istituzioni che intervengono nella divisione sociale del benessere (famiglia, mercato e Stato).

5. *Quale conflitto?*

S'innestano qui le divergenze interpretative di cui si diceva all'inizio. Spiega poco, per cominciare, la tesi – chiamiamola così – dell'avvicendamento delle prerogative che nega in radice la presenza di qualcosa di nuovo sotto il sole, nel senso che intravede nell'iniquità generazionale semplicemente l'effetto temporaneo, transitorio, della collocazione in una fase del ciclo di vita di giovani e anziani; un'iniquità destinata ad essere compensata col passare del tempo, al passaggio delle stesse stazioni del ciclo di vita di una stessa coorte di nascita (Daniels, 1988). Ma non funziona così; la società è cambiata, le frontiere tra i tempi sociali si sono fatte più porose, le biografie più contingenti. Semplicemente, i giovani che arriveranno all'età anziana non saranno gli stessi della generazione precedente, gli anziani di domani quelli di oggi. Come scrive A.-M. Guillemard, oggi le biografie «sont faites de

RPS

Giovanni B. Sgritta e Michele Raitano

multiples transitions entre travail, formation e non-travail tout au long de la vie active. [...] Le passage à l'âge adulte ne correspond plus à l'accès à un statut stabilisé et irréversible» (Guillemard, 2017, pp. 125-126)³. Nulla perciò garantisce che generazioni successive arrivino, attraversino e permangano nelle stesse stazioni, alle medesime età, per la stessa durata di tempo, nelle medesime condizioni, e soprattutto con la garanzia di ottenere gli stessi benefici, dal mercato e dallo stato sociale, delle generazioni che le hanno precedute. La livella sociale non funziona. L'approdo alla soglia della terza età non porterà affatto compensazioni a quanti hanno subito degli svantaggi nella prima e nella seconda. È avvenuto *una tantum*, forse *una semper*, difficile che si ripeta.

Questa lettura è astorica, priva di spessore, miope; rinuncia al tempo, si limita a considerare l'arco del ciclo vitale di una sola coorte di nascita, e concepisce la società come permanentemente ferma ed eguale a sé stessa e in cui le differenze fra generazioni dipendono solo dalla diversa fase di vita di individui contemporanei ma di diverse coorti di nascita. Dimentica, per stare al passato prossimo, che con i «trente pitteuses» e più ancora con la crisi del 2008 si è chiusa un'epoca; è venuta meno gran parte delle condizioni di crescita, stabilità lavorativa (perlomeno per i lavoratori più istruiti), rappresentanza, sicurezza della redditività dei titoli di studio e quant'altro, che avevano caratterizzato il trentennio glorioso, da noi il breve miracolo economico; in altri termini, quella visione continua a rappresentare le generazioni come semplici masse di popolazione «ohne Eigenschaften» (*senza qualità*) in cammino lungo il ciclo di vita a prescindere dalle opportunità che sono loro concesse qui ed ora.

Non meno inconcludente è la tesi che, al limite dell'insensibilità sociologica, fa appello al ruolo della famiglia e delle solidarietà familiari nel tentativo di invalidare l'idea, la «fola», di un conflitto tra le generazioni. In realtà, non è chiaro quale sia l'oggetto del contendere: se la volontà di dimostrare che le reti familiari continuino a svolgere un ruolo importante nella soddisfazione delle esigenze dei propri ascendenti e discendenti (cosa peraltro mai contestata dai tempi della «functional loss» parsonsiana) o quella di negare l'esistenza di un conflitto tra genitori e figli. Cose simili, ma non identiche. L'errore dei partigiani di

³ Le biografie «sono fatte di transizioni multiple tra lavoro, formazione e non-lavoro nel corso dell'intera vita attiva. [...] Il passaggio all'età adulta non corrisponde più all'accesso ad uno status stabile e irreversibile».

questa posizione è quello di prendere la parte per il tutto, di confondere la famiglia con la società, il destino dei singoli con quello dei collettivi, e di appiattire i tempi sull'oggi mettendo tra parentesi il futuro. Un errore che riporta indietro le lancette della storia di oltre un secolo, quando con l'introduzione delle prime forme assicurative garantite o mediate dallo Stato la solidarietà intergenerazionale, quel patto di solidarietà, passa dal circuito ristretto della famiglia e della parentela a quello «della redistribuzione intersoggettiva istituzionalizzata dallo Stato» (Giubboni, 2012, p. 536), dalle solidarietà *parziali* ad una solidarietà *generale* «riconosciuta come principio costitutivo dell'ordine costituzionale» (Rodotà, 2017, p. 33).

Chi sostiene questa tesi coglie ciò nondimeno un punto importante. Quello di una struttura familiare che, in alcuni paesi, specie nell'area dei paesi che affacciano sul Mediterraneo, ma non solo (Arber e Attias-Donfut, 2000; Attias-Donfut e Litwin, 2015), continua nonostante tutto a farsi carico di una parte rilevante di compiti che altrove, specie nelle socialdemocrazie del Nord-Europa, sono stati invece accollati allo Stato. Costatare questo fatto non è tuttavia sufficiente. Occorre prendere posizione sulle conseguenze che ne derivano, su questo anacronistico «ritorno della famiglia». Chiedersi se gli oneri che ricadono sulle famiglie, la redistribuzione degli averi in base a criteri di pura solidarietà, sia una soluzione dei tanti problemi che oggi affliggono i giovani, le donne, massime in alcune regioni, o non invece parte del problema; *il* problema. E a ben vedere, l'intervento della famiglia, l'azione sostitutiva delle reti solidali strette e corte, è un ambiguo palliativo (Van de Velde, 2017, p. 184), che può anzi accentuare la disuguaglianza di opportunità fra chi nasce in famiglia di diverso tenore di vita e classe sociale (si pensi anche all'enorme trasferimento di ricchezza, via successioni e donazioni, di cui beneficiranno i sempre meno numerosi figli di genitori abbienti).

Non solo. Ambiguo e insufficiente perché stabilisce un *trade-off* perverso tra diritti e solidarietà; perché aggiunge precarietà a precarietà; perché compensa momentaneamente la mancanza di un lavoro e di un reddito, ma non favorisce l'integrazione di chi – i giovani soprattutto – non dispone né dell'uno né dell'altro. Perché agisce, come da manuale, da ammortizzatore sociale, ma impedisce il raggiungimento dell'autonomia di porzioni sostanziose della popolazione giovanile costrette per mancanza di alternative a vivere nella famiglia d'origine fino ad età improponibili; perché esprime un potenziale della famiglia, ma paradossalmente al tempo stesso lo consuma, agisce da freno e ne

RPS

Giovanni B. Sgritta e Michele Raitano

ritarda o ne impedisce la riproduzione per chi è dentro; perché, come detto, congela e crea diseguaglianza, tra quanti su questa rete di sostegno possono per loro fortuna contare rinviando a miglior data l'accesso all'autonomia, e quanti no (Chauvel, 2016, pp. 134-135). Logiche antiche che si credevano superate! E perché impedisce che i giovani prendano coscienza del carattere pernicioso, destinato a trascinarsi nella lunga durata, di questo «familismo forzato» (Morlicchio e Pugliese, 2015, p. 119).

Dice bene Van de Velde, quale che sia il modello di società nel quale questo stato di cose ha messo radici, e non sono poche ormai le società in cui l'ha fatto (Sgritta, 2014), «il s'agit là d'une conscience de génération sans "conflit générationnel": la principale ligne de scission ne sépare pas tant le générations, mais plutôt les citoyens et les pouvoirs public» (Van de Velde, 2017, p. 187)⁴. Detto diversamente, non v'è ragione di credere che in queste condizioni possa nascere un conflitto fra genitori e figli; l'errore, se mai, sta nel credere che questo consenta di parlare per estensione di «solidarietà intergenerazionale», quando tecnicamente le generazioni in quanto tali non entrano assolutamente in gioco in questa partita. Anche in questo caso come nel precedente l'analisi sacrifica il fattore tempo sull'altare di una visione dal fiato corto.

6. *Generazioni, non coorti diverse di contemporanei*

Perché è chiaro. Laddove la famiglia gioca ancora ruoli importanti, cioè quasi ovunque, non solo al Sud, non solo in Europa, l'accostamento del conflitto genitori-figli con la questione generazionale dà luogo inevitabilmente ad un ossimoro, accostando tra loro processi contrari. Una, la tesi del conflitto, è irrimediabilmente statica, priva di spessore temporale, l'altra è dinamica, per definizione; una segue una sola coorte di nascita lungo il ciclo di vita della sua vicenda biografica, familiare, lavorativa, ecc., l'altra ne segue più d'una, proiettando l'attualità nel futuro. Una si limita a mettere a confronto le condizioni di figli e padri, giovani con anziani, l'altra giovani con giovani, anziani con anziani in periodi di tempo differenti. Riportate su un diagramma

⁴ «Si tratta di una coscienza di generazione senza "conflitto generazionale": la principale linea di divisione non separa tanto le generazioni, quanto i cittadini e i poteri pubblici».

di Lexis, l'una si muove sulla verticale confrontando nello spazio giovani con anziani; l'altra lavora per linee orizzontali, mettendo tra loro a confronto nel tempo i giovani di ieri con i giovani di oggi, quelli di oggi con quelli di domani, gli anziani di oggi con gli anziani di domani. Entra così in scena un nuovo attore: le *future generazioni*, necessariamente escluso nelle argomentazioni dei paladini della tesi del conflitto.

Cambiando registro, cambia la lettura della realtà. Affrontando l'analisi in senso dinamico è evidente che «la question est moins celle d'un groupe que de l'avenir de la société» (Chauvel, 2016, p. 135)⁵. Difficile dirlo meglio. Il quadro si allarga, la visuale si fa più spessa, più profonda. Così, si capisce bene come la soluzione che affida alla famiglia la funzione di fare da paracolpi a fronte dei tanti rischi sociali, sia destinata a esaurirsi al più nello spazio di una generazione; potrà valere per qualcuno, non varrà per tutti; potrà magari appianare difficoltà contingenti, estese anche all'intero ciclo vitale dei rampolli delle famiglie più benestanti, ma non riuscirà a risolvere i problemi di un'intera generazione, di successive generazioni, venendo meno a quella finalità universalistica che aveva ispirato la formazione dello stato sociale beveridgiano-keynesiano.

Tenendo l'inquadratura troppo stretta o troppo ravvicinata si perde di vista la realtà; ci si limita a coglierne un aspetto, importante quanto si vuole ma un aspetto. È tutto un passaggio d'epoca che sfugge all'analisi, un ritorno indietro, una regressione storica: il fatto che nel corso degli ultimi decenni sempre più il flusso di risorse tra generazioni si sia spostato dal grande al piccolo, da regole sociali generali e universali, sancite da un patto incorporato in istituzioni garantite dallo Stato a micrologiche discrezionali tutte interne alle reti primarie. Una familizzazione della solidarietà che inevitabilmente apre al rischio di una riproduzione delle diseguaglianze, con ridotte o sempre più contenute possibilità di interventi correttivi (tramite i canali della formazione, per esempio) da parte della società organizzata. Chi più ha, più può, più dà; chi meno ha, meno può e meno può dare: una constatazione che oggi ha il sapore dell'ovvio, ma che assume un senso meno banale alla luce della drammatica crescita delle diseguaglianze e di un ritorno ad una società balzachiana fondata sull'eredità patrimoniale in cui, come spiega bene Piketty, «l'inégalité

⁵ «Il problema riguarda meno un gruppo che l'avvenire della società».

face au capital est toujours beaucoup plus forte que l'inégalité face au travail» (Piketty, 2013, p. 385)⁶.

Le penalizzazioni cui vanno incontro le giovani e future generazioni nella distribuzione delle opportunità e le loro sempre più ridotte prerogative non sono più qualcosa di contingente, di aleatorio; sono divenute e tenderanno verosimilmente a diventare un'invariante strutturale delle società occidentali a economia avanzata, con caratteristiche in larga misura trasversali rispetto ai regimi di welfare. Un modulo *ad hoc* dell'indagine sul reddito e le condizioni di vita (Eu-Silc) ha concentrato l'analisi sulle generazioni che affrontano la prima fase del ciclo di vita familiare e della carriera lavorativa prendendo in esame il tenore di vita di un campione di giovani in età 30-39 anni che non vivono con i genitori.

Il commento ai risultati l'inquadra come la prima generazione, tra quelle nate nel corso del Novecento, «connotata da un peggioramento delle opportunità di riuscita sociale e occupazionale e da una persistente mancanza di equità dei processi di allocazione delle risorse» (Istat, 2016, p. 214). Analogamente, una lunga serie di studi, di sociologi ed economisti, rileva come le prospettive socio-economiche dei figli siano sempre più condizionate da quelle dei genitori e ciò è tanto più vero quanto più disuguali siano tali società. In particolare, l'Italia, insieme a Regno Unito e Stati Uniti, è fra i paesi sviluppati in cui è maggiore l'associazione dei redditi dei figli intorno ai 35-40 anni con quelli che avevano i loro padri alla stessa età (Corak, 2013), e nel nostro paese e nel Regno Unito, a differenza di quelli del Nord Europa, i vantaggi per i figli dei più abbienti non si esauriscono con le maggiori (e migliori) opportunità di istruzione, ma persistono anche a parità di questa, sottolineando, dunque, la complessità dei meccanismi alla base del processo di trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze (Raitano e Vona, 2015).

7. Considerazioni

A questi risultati, cambiando quel che occorre cambiare in ogni comparazione fra paesi, se ne accostano altri di pari tenore. Dipende ovviamente da ciò che si considera fondamentale ai fini della valutazione

⁶ «La disuguaglianza rispetto al capitale è sempre più forte che la disuguaglianza rispetto al lavoro».

delle condizioni di una generazione rispetto alle successive, e soprattutto alla loro sostenibilità nel tempo: se come criteri di misura si assumono le opportunità di inclusione economica e sociale dei giovani verso le generazioni passate, scontati i dislivelli formativi a tutto vantaggio dei primi; ovvero, il grado di autonomia sul quale possono contare nell'assunzione delle scelte familiari e procreative e, infine, le tutele previdenziali sulle quali chi entra oggi nel mercato del lavoro potrà realisticamente contare all'atto della pensione. Se si prendono questi riferimenti come prioritari, allora si impongono almeno due considerazioni per taluni versi sorprendenti con le quali provare a chiudere la riflessione qui sviluppata.

La prima è la tendenza, delineata in modo piuttosto chiaro in letteratura, ad una strisciante, graduale, omologazione delle condizioni di vita delle generazioni più giovani; trasversale rispetto ai sistemi sociali e, ciò che più conta, ai relativi regimi di welfare. Una tendenza che, fatte le debite proporzioni, avvicina i paesi a regime di welfare familista come il nostro, dove specie dopo la grande crisi la regressione verso la famiglia era da considerarsi più che prevedibile, a paesi con tradizioni politico-sociali assai diverse, di tipo liberal, bismarckiano o social-democratico, al di qua (Buchholz e Kurz, 2011; Golsch, 2011; Grunow, 2011, pp. 76, 87, 89; Chauvel, 1998; Mangot, 2012; Howker e Malik, 2010) o al di là dell'Atlantico (Kotlikoff e Burns, 2012). Permangono ovviamente delle singolarità in paesi con storie, forme di governo, ossature socio-demografiche diverse, non certo azzerabili nel breve-medio termine. Stili lessicali a parte, comunque icastici, il ritornello è sempre lo stesso; riassume bene Chauvel: «La sort problématique réservée aux nouvelles générations ne représente pas simplement le sacrifice d'une catégorie sociodémographique (les jeunes), il est aussi un handicap d'avenir puisque, comme nous l'avons vu, l'effet de cicatrice étant permanent, les jeunes dévalorisés seront ensuite des adultes en difficulté, puis des retraités appauvris qui ne pourront soutenir à leur tour leurs enfants» (Chauvel, 2016, p. 135)⁷. Stessi toni Franzini, quando osserva che: «Coloro che rischiano di essere in futuro nuovi poveri

⁷ «Il destino problematico riservato alle nuove generazioni non rappresenta semplicemente il sacrificio di una categoria socio-demografica (i giovani), è anche un'ipoteca sul futuro poiché, come abbiamo visto, stante l'effetto cicatrice permanente, i giovani svalorizzati saranno domani degli adulti in difficoltà, e poi dei pensionati impoveriti che a loro volta non saranno in grado di sostenere i loro figli».

come pensionati, già oggi corrono il rischio di essere nuovi poveri come lavoratori» (Franzini, 2010, p. 47).

Una visione innovativa su questo punto è espressa da Ulrich Beck, secondo il quale è indispensabile, nell'analisi della giustizia distributiva fra generazioni successive come di altri aspetti della disuguaglianza, «spezzare il quadro ingannevolmente ristretto [...] nel quale di solito viene costruita la comprensione del problema», superare la dimensione dello Stato nazionale e adottare uno «sguardo cosmopolitico». Risultato? «Un'immagine completamente diversa della dinamica delle disuguaglianze che travalica le frontiere [...] in cui il potenziale catastrofico creato da una popolazione colpisce gli "altri": le persone delle società straniere e le generazioni future» (Beck, 2011, pp. 31-33). In ogni caso, la tendenza andrà attentamente seguita negli anni a venire, anche perché s'interseca con altri fenomeni di peso come il declino della fertilità, i cambiamenti in senso involutivo delle democrazie occidentali e non ultime le forti pressioni migratorie.

A fianco di questa constatazione di una tendenza alla globalizzazione del disagio generazionale, la seconda considerazione è per taluni versi ancora più sorprendente. Perché se l'analisi che qui abbiamo imbastito in sostanza tiene, ovvero che il conflitto tra genitori e figli è privo di ogni fondamento sociologico, che le problematiche che solleva oggi la questione generazionale riguardano non tanto il destino di un gruppo specifico quanto l'avvenire della società, che quanto avviene su questo fronte sta assumendo sempre più un carattere globale, transnazionale, che travalica i confini degli stati nazionali; se così è, allora è la stessa dimensione generazionale ad essere troppo stretta per permetterci di capire che cosa stia succedendo. La posta in gioco è ben altra, assai più importante. Non si riduce alla caricatura di un improbabile conflitto tra padri e figli, agitato (non senza successo, occorre ammetterlo) semplicemente per distrarre dall'attenzione collettiva le vere questioni, né al tema un gradino più su dell'equità fra generazioni. La vera questione scavalca la dimensione generazionale in quanto tale, quella limitata al confronto tra chi viene prima e chi viene dopo nella stretta successione temporale dei cicli di vita, per estendersi nel tempo e investire la sostenibilità degli assetti sociali costruiti nel corso del Novecento. Come osserva ancora Beck: «Agli inizi del XXI secolo viviamo nuovamente un cambiamento epocale [...] che però solo adesso comincia a farsi strada nella coscienza pubblica» (*ivi*, p. 7).

Così, dal tema delle generazioni, *a fortiori* da quello più angusto del conflitto genitori-figli, il discorso si sposta inevitabilmente su un pia-

no più elevato; quello della sostenibilità di un modello sociale che non è in grado di garantire la sua continuità se non a prezzo di costi crescenti, profonde iniquità distributive, accentuate dalla creazione di rendite. Sostenibilità nelle sue diverse accezioni, ivi compresa l'equità fra generazioni, da intendersi tuttavia in termini decisamente più larghi, in cui sono da includere la conservazione dell'ecosistema terrestre, la messa in questione dell'attuale modello di sviluppo, la crescita senza limiti dei consumi, le conseguenze dell'innovazione tecnologica e dei processi di automazione, la distanza, meglio la frattura, fra mondo sviluppato in declino numerico e paesi arretrati in forte aumento demografico, le crescenti disuguaglianze di reddito e ricchezza tra e nelle società, la capacità di fare fronte oggi e soprattutto domani ad un processo d'invecchiamento in forte espansione da Nord a Sud, da Est a Ovest.

Sicché, c'è da chiedersi se l'inquadramento della questione generazionale nelle formule in cui è stata in questi anni confezionata, principalmente come una tensione limitata alla distribuzione di risorse sempre più scarse tra giovani e anziani, non sia che un modo per mettere la testa sotto la sabbia e non vedere i veri problemi. Primo fra tutti quello dell'incapacità di allungare gli orizzonti temporali delle scelte politiche che contano, di scrivere un futuro che consenta di superare scompensi e squilibri che vanno molto al di là dell'equità tra contemporanei, tra soggetti sociali che si trovano ad attraversare stazioni diverse del loro ciclo di vita o generazioni tra loro prossime; di un futuro che più che ai diritti acquisiti di chi c'è si faccia carico anche del dovere (morale) delle generazioni attuali alla conservazione dei patrimoni di risorse nell'interesse necessariamente indistinto di chi non c'è e non ha rappresentanti in grado di farli valere (Giovannini, 2018). Ma è tutto un altro capitolo, che esula dai confini di questo contributo.

Riferimenti bibliografici

- Aaron H., 1966, *The Social Insurance Paradox*, «Canadian Journal of Economics», vol. 32, n. 3, pp. 371-374.
- Arber S. e Attias Donfut C. (a cura di), 2000, *The Myth of Intergenerational Conflict: The Family and The State in an Ageing Society*, Routledge, Londra.
- Attias Donfut C. e Litwin H., 2015, *Comparaison de l'entraide familiale à l'échelle européenne: idées reçues, réalités et incertitudes*, «Informations sociales», n. 188, pp. 54-63.
- Beck U., 2011, *Disuguaglianza senza confini*, Laterza, Bari-Roma (ed. or.: 2008).

RPS

Giovanni B. Sgritta e Michele Raitano

- Bourdieu P., 1983, *La distinzione. Critica sociale del gusto*, il Mulino, Bologna (ed. or.: 1979).
- Buchholz S. e Kurz K., 2011, *Crescenti difficoltà a diventare insider in Germania: ingresso e stabilizzazione dei giovani nel mercato del lavoro fra il 1984 e il 2002*, in Bollsfeld H.-P., Hofäcker D., Rizza R. e Bertolini S. (a cura di), *Giovani, i perdenti della globalizzazione. Lavoro e condizione giovanile in Europa e in Italia*, numero speciale di «Sociologia del lavoro», n. 124, pp. 36-57.
- Chauvel L., 1998, *Le destin des générations*, Puf, Parigi.
- Chauvel L., 2016, *La spirale du déclassement*, Seuil, Parigi.
- Corak M., 2013, *Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 27, n. 3, pp. 79-102.
- Crouch C., 2018, *Le eredità ambigue del Sessantotto*, in della Porta D. (a cura di), *Sessantotto. Passato e presente dell'anno ribelle*, Feltrinelli, Milano.
- Daniels N., 1988, *Am I my Parents's Keeper? Essay on Justice Between the Young and the Old*, Oxford University Press, Oxford.
- della Porta D., 2018, *Il 1968 nel 2018: memoria in movimento*, introduzione a della Porta D. (a cura di), *Sessantotto. Passato e presente dell'anno ribelle*, Feltrinelli, Milano.
- Esping-Andersen G. e Korpi W., 1986, *From Poor Relief to Institutional Welfare State*, in Erikson R. e al. (a cura di), *The Scandinavian Model: Welfare State and Welfare Research*, M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Ferrera M., 2012, *Welfare all'italiana: un'introduzione*, in Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M. (a cura di), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio, Venezia.
- Ferrera M., 2012a, *Verso un welfare più europeo? Conclusione*, in Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M. (a cura di), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio, Venezia.
- Fornero E., 2018, *Chi ha paura delle riforme. Illusioni, luoghi comuni e verità sulle pensioni*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Franzini M., 2010, *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Galland O., 1986, *Precarietà e modi di entrata nella vita adulta*, in Saraceno C. (a cura di), *Età e corso della vita*, il Mulino, Bologna.
- Giovannini E., 2018, *L'utopia sostenibile*, Laterza, Bari-Roma.
- Giubboni S., 2012, *Solidarietà*, «Politica del diritto», n. 4, pp. 525-553.
- Golsch K., 2011, *La flessibilità come principio guida: conseguenze sull'inserimento lavorativo, i piani di vita individuali e le decisioni legate alla formazione di una famiglia da parte dei giovani in Gran Bretagna*, in Bollsfeld H.-P., Hofäcker D., Rizza R. e Bertolini S. (a cura di), *Giovani, i perdenti della globalizzazione. Lavoro e condizione giovanile in Europa e in Italia*, numero speciale di «Sociologia del lavoro», n. 124, pp. 58-74.
- Grunow D., 2011, *Flexicurity, insicurezza del lavoro e formazione di una famiglia: la condizione giovanile in Danimarca*, in Bollsfeld H.-P., Hofäcker D., Rizza R. e Bertolini S. (a cura di), *Giovani, i perdenti della globalizzazione. Lavoro e condi-*

- zione giovanile in Europa e in Italia, numero speciale di «Sociologia del lavoro», n. 124, pp. 75-92.
- Guillemard A.-M., 2017, *Longévité humaine: Repenser toute l'organisation des âges, des temps sociaux et des liens entre générations*, in Guillemard A.-M. e Mascova E. (dir.), *Allongement de la vie. Quels défis? Quelles politiques?*, Ed. La Découverte, Parigi.
- Howker E. e Malik S., 2010, *Jilted Generations: How Britain has Bankrupted Its Youth*, Ikon Books, Londra.
- Istat, 1990, *Sommario storico di statistiche sulla popolazione. Anni 1951-87*, Roma.
- Istat, 2016, *Rapporto annuale 2016. La situazione del Paese*, Roma.
- Istat, 2017, *Rapporto annuale 2017. La situazione del Paese*, Roma.
- Istat, 2018, *La povertà in Italia. Anno 2017*, Statistiche report, 26 giugno, Roma.
- Kotlikoff L.J. e Burns S., 2012, *The Clash of Generations. Saving Ourselves, Our Kids, and Our Economy*, The Mit Press, Cambridge, Mass.
- Mangot M., 2012, *Les générations déshéritées. Comment réparer la grande injustice*, Eyrolles, Parigi.
- Masson A., 2017, *Protection sociale et privée contre l'inflation inédite des vieux jours*, in Guillemard A.-M. e Mascova E. (dir.), *Allongement de la vie. Quels défis? Quelles politiques?*, Ed. La Découverte, Parigi.
- Monti M. e Spaventa L., 1992, *Quanto costerà entrare in Europa*, «Corriere della Sera» e «la Repubblica», 27 febbraio.
- Morlicchio E. e Pugliese E., 2015, *Redditi, povertà e famiglie degli anziani*, in Accorinti M. e Pugliese E. (a cura di), *Generazioni solidali. Giovani e anziani nell'Italia della crisi*, Ed. Liberetà, Roma, pp. 111-134.
- Onofri P., 1992, *La cultura economica degli italiani*, «il Mulino», n. 5, pp. 797-806.
- Piketty T., 2013, *Le capital au XXI^e siècle*, Seuil, Parigi.
- Preston R., 1984, *Children and the Elderly: Divergent Paths for America's Dependents*, «Demography», vol. 21, n. 4, 435-457.
- Ragioneria generale dello Stato, 2017, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, n. 18.
- Raitano M., 2014, *Diseguaglianze crescenti e stagnazione permanente: quali sfide per i sistemi previdenziali?*, «Politiche Sociali/Social Policies», n. 2, pp. 233-252.
- Raitano M. e Vona F., 2015, *Measuring the Link between Intergenerational Occupational Mobility and Earnings: Evidence from 8 European Countries*, «Journal of Economic Inequality», vol. 13, n. 1, pp. 83-102.
- Rodotà S., 2017, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari.
- Samuelson P., 1958, *An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money*, «Journal of Political Economy», vol. 66, n. 6, pp. 467-482.
- Sgritta G.B., 1993, *Il mutamento demografico rivoluzione inavvertita*, «Il Mulino - Rivista bimestrale di cultura e di politica», n. 1, pp. 15-32.
- Sgritta G.B., 2000, *Politiche demografiche e sociali*, in Gallino L., Salvatori M.L. e

RPS

GENERAZIONI: DAL CONFLITTO ALLA SOSTENIBILITÀ

- Vattimo G. (a cura di), *Atlante del Novecento*, vol. II, Utet, Torino, pp. 739-768.
- Sgritta G.B., 2014, *De-generazione: il patto violato*, «Sociologia del lavoro», n. 136, pp. 279-294, doi: 10.3280/SL2014-136015.
- Sirinelli J-F., 2016, *Génération sans pareille. Les baby-boomers de 1945 à nos jours*, Tallandier, Parigi.
- Thomson D., 1991, *Selfish Generations? The Ageing of New Zealand's Welfare State*, Bridget William Books, Wellington.
- Van de Velde C., 2017, *Vieillesse, récession, austérité: un triple choc sur les générations*, in Guillemard A.-M. e Mascova E. (dir.), *Allongement de la vie. Quels défis? Quelles politiques?*, Ed. La Découverte, Parigi.
- Wolfe A., 1989, *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*, University of California Press, Berkeley, L.A.

La «ricalibratura intergenerazionale»: sviluppi di policy e dinamiche politiche

Marcello Natili e Matteo Jessoula

RPS

Nei paesi del Sud Europa, tradizionalmente, la distribuzione della spesa sociale tendeva a essere significativamente sbilanciata a favore degli anziani. L'articolo introduce la nozione di ricalibratura intergenerazionale allo scopo di individuare, e di analizzare, le riforme volte a ri-bilanciare il profilo generazionale del welfare state italiano attraverso l'espansione degli schemi di assistenza sociale – sia in termini di servizi che di trasferimenti monetari – e di riforme sottrattive nel settore pensionistico. In seguito, compara le traiettorie di policy in questi due

settori-chiave rispettivamente per i «genitori» e per i «figli» nel periodo che va dalla metà degli anni novanta al 2016.

L'analisi porta in primo luogo a sottolineare come l'investimento a favore dei «figli» non abbia sufficientemente bilanciato i tagli e le sottrazioni nel settore pensionistico e, in secondo, a mettere in discussione sia l'idea che gli incentivi di politica interna volti a espandere le misure a favore dei figli siano necessariamente deboli sia il ruolo «facilitante» delle pressioni esterne rispetto alla ricalibratura intergenerazionale.

1. Introduzione

I sistemi di protezione sociale presentano specifici profili generazionali, proteggendo di più alcune coorti rispetto ad altre (Lynch, 2001), e tendono generalmente a destinare maggiori risorse agli anziani. Ampia è, tuttavia, la varianza tra i regimi di welfare: le analisi comparate rilevano come, prima della Grande Recessione (2008-2014), i paesi scandinavi e anglosassoni avessero una distribuzione della spesa sociale più equilibrata tra le generazioni, mentre nel Sud Europa era significativamente sbilanciata a favore degli anziani (Esping-Andersen e Sarasa, 2001; Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012; Lynch, 2001; Tepe e Vanhuyse, 2010). Questo dato non è sorprendente se si considera che sistemi pensionistici ipertrofici (attualmente o in prospettiva) e arretratezza del settore dell'assistenza sociale – sia in termini di trasferimenti monetari che (soprattutto) di servizi sociali – erano fra le principali caratteristiche del modello di welfare sud-europeo così come delineato

da Ferrera nel 1996. Tali elementi hanno chiare implicazioni intergenerazionali, poiché una quota maggiore di risorse è destinata alle coorti più anziane – ai «genitori», come li definiamo in quest'articolo – a fronte di un limitato investimento in servizi e trasferimenti per «i figli».

Soprattutto con riferimento ai paesi mediterranei, in una fase caratterizzata da forti vincoli di bilancio e di «austerità permanente» (Pierson, 2001), è stata proposta una strategia cosiddetta di «ricalibratura», al fine di superare i principali squilibri dei sistemi di protezione sociale. Nelle parole di Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000) il concetto di «ricalibratura» richiama «un atto di riforma e ribilanciamento istituzionale caratterizzato: i) dalla presenza di un insieme di vincoli che condizionano le scelte di policy derivanti dall'interazione tra pressioni esterne e sfide interne, ii) l'interdipendenza tra addizioni (o aggiornamento) e sottrazioni e iii) un deliberato spostamento di peso ed enfasi tra i vari strumenti e obiettivi di politica sociale».

Rispetto a questo filone della letteratura vale la pena di sottolineare due punti. In primo luogo, il concetto di ricalibratura è stato proposto specialmente con scopi prescrittivi. Inoltre, nonostante alcuni contributi abbiano sostenuto la necessità di dare «meno ai padri e più ai figli» (Rossi, 1997; Boeri e Galasso, 2007), la formulazione originaria della strategia di ricalibratura faceva riferimento a quattro dimensioni di natura *funzionale, distributiva, politico-istituzionale e normativa*, prendendo quindi solo indirettamente in considerazione il profilo (inter-) generazionale.

In quest'articolo ci proponiamo di articolare ulteriormente tale approccio analitico, introducendo il concetto di *ricalibratura intergenerazionale* allo scopo di individuare, e di analizzare, le riforme volte a ribilanciare il profilo generazionale del welfare state nei paesi mediterranei attraverso l'espansione degli schemi di assistenza sociale – sia in termini di servizi che di trasferimenti monetari – e di riforme sottrattive nel settore pensionistico. È tuttavia importante sottolineare che, a differenza della letteratura sopra citata, in questo contributo utilizziamo il termine di *ricalibratura intergenerazionale* in maniera *neutrale*, senza finalità normative o prescrittive. Dal nostro punto di vista, infatti, il concetto è un utile strumento valido per: i) catturare il cambiamento di policy lungo la dimensione intergenerazionale, ii) valutare la fattibilità politica di tale strategia, nonché iii) identificare le condizioni che possono favorirla, ovvero ostacolarla.

L'articolo è così strutturato. La prossima sezione è dedicata a delineare le tappe fondamentali che hanno portato all'emergere del noto «sbilanciamento generazionale» del welfare state «all'italiana». Su questo sfondo proponiamo una definizione analitica della nozione di «ricalibra-

tura intergenerazionale», sviluppando poi alcune considerazioni di natura teorica circa la *politics* della stessa. Tale riflessione mira a mettere a fuoco le peculiarità che derivano dalla combinazione di misure *espansive* e *sottrattive* che tale strategia presuppone. Ne derivano due fondamentali ipotesi di ricerca. La prima è che la ricalibratura intergenerazionale dei sistemi di protezione sociale sia di difficile implementazione a causa del carattere inerziale e «resiliente» delle istituzionali esistenti, nonché delle maggiori risorse politiche dei «genitori» rispetto ai «figli», almeno in «tempi normali», cioè in assenza di forti pressioni economiche e/o di politiche esterne da parte di attori internazionali e sovranazionali. La seconda suggerisce che sfide esogene come la crisi del debito sovrano o la Grande Recessione possano favorire il cambiamento dei profili generazionali dei sistemi di protezione sociale, scardinando relazioni, assetti e processi istituzionali consolidati, e le relative implicazioni distributive.

A fronte di tali ipotesi, nelle sezioni 4 e 5 si comparano, nel caso italiano, le traiettorie di policy in due settori-chiave rispettivamente per i «genitori» – il sistema pensionistico – e per i «figli» – i servizi di cura e i trasferimenti a favore dei minori –, così come le misure di reddito minimo, oggi particolarmente rilevanti per i giovani che entrano spesso nel mercato del lavoro con contratti atipici. Il periodo considerato va dalla metà degli anni novanta – quando si è avviato il profondo processo di riforma del welfare state italiano emerso dai *Trentes Glorieuses* – al 2016. Il paragrafo 6 interpreta queste traiettorie di policy lungo la dimensione intergenerazionale, mirando a cogliere fino a che punto due decenni di riforme abbiano favorito la ricalibratura delle tutele tra le generazioni o, al contrario, abbiano rinforzato lo squilibrio generazionale. Nelle conclusioni si osservano in prospettiva diacronica le dinamiche di competizione politica soggiacenti ai cambiamenti di policy analizzati. L'analisi condurrà a mettere in discussione sia l'idea che gli incentivi di politica interna volti a espandere le misure a favore dei figli siano necessariamente deboli sia il ruolo «facilitante» delle pressioni esterne rispetto alla ricalibratura intergenerazionale.

2. Regime sud-europeo e welfare state all'italiana, la traiettoria evolutiva

La letteratura comparata sui modelli di welfare include generalmente l'Italia – con la Grecia, il Portogallo e la Spagna – nel regime di welfare sud-europeo (Ferrera, 1996), caratterizzato da alcune proprietà co-

RPS

Marcello Natili e Matteo Jessoula

muni, tra cui: i) un'allocazione di risorse sbilanciata tra i diversi settori del welfare, la cosiddetta *distorsione funzionale*, a favore del comparto pensionistico rispetto alle politiche di assistenza sociale e per la famiglia, ii) una distribuzione squilibrata delle risorse tra i diversi gruppi sociali, la cosiddetta *distorsione distributiva*, iii) il sottosviluppo dei servizi rispetto ai trasferimenti monetari, iv) l'assenza – almeno fino alla metà degli anni novanta, in tutti e quattro i paesi – di un reddito minimo diretto a contrastare la povertà e, infine, v) il ruolo fondamentale giocato da attori non istituzionali, soprattutto la famiglia e le reti di solidarietà primarie, nella garanzia di beni e servizi per compensare alle carenze del sistema di assistenza sociale pubblico¹.

Alla luce di queste caratteristiche, sin dalla metà degli anni novanta alcuni esperti hanno evidenziato la necessità di ricalibrare tali sistemi di welfare (Ferrera, Hemerijck e Rhodes, 2000), sia nella dimensione distributiva sia in quella funzionale. Ci pare tuttavia interessante sottolineare la presenza di rilevanti implicazioni di natura intergenerazionale: tra i gruppi sociali meno protetti nel Sud Europa troviamo infatti i minori, le giovani coppie e i nuovi lavoratori, in contrasto con una protezione più robusta per i lavoratori più anziani (spesso identificati come «insiders», cfr. Jessoula e Alti, 2010) e i pensionati. Questa constatazione non è d'altronde originale, poiché alcuni autori, con differenti quadri analitici di riferimento, hanno esplicitamente sostenuto la necessità di riforme volte, in ultima analisi, a una redistribuzione delle risorse tra le diverse generazioni (Rossi, 1997; Boeri e Galasso, 2007). Su questa scorta nei paragrafi che seguono proporremo e applicheremo il concetto di «ricalibratura intergenerazionale» come ulteriore dimensione della strategia della ricalibratura del welfare state. In via preliminare, tuttavia, è opportuno illustrare sinteticamente quando, come e perché è emerso lo sbilanciamento intergenerazionale delle tutele che caratterizza il welfare state italiano. Il tema è stato oggetto di analisi e riflessioni da parte di un'ampia letteratura (Boeri e Galasso, 2007; Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012; Rossi, 1997). In questa sede pare utile richiamare alcune tappe fondamentali della traiettoria di policy che ha condotto a tale assetto sbilanciato di tutele, e le principali determinanti della stessa.

Come noto le prime tappe evolutive del sistema italiano di protezione

¹ L'altro elemento in comune è l'architettura istituzionale «mista», bismarckiana per quanto concerne gli strumenti di protezione del reddito e Beveridgeana nel settore della sanità.

sociale si collocano tra la fine dell'Ottocento – primo schema assicurativo obbligatorio contro gli infortuni sul lavoro (1898) – e gli anni immediatamente successivi alla Prima guerra mondiale, quando vengono istituite le assicurazioni obbligatorie contro i rischi di vecchiaia, invalidità e disoccupazione (1919) – mentre la tutela sanitaria si sviluppa lungo linee occupazionali principalmente per effetto delle contrattazioni collettive. I primi interventi a sostegno delle famiglie e dei bambini vengono adottati nel Ventennio fascista, con la creazione dell'Onmi (Opera nazionale maternità e infanzia) e degli Eca (Enti comunali di assistenza) – in piena sintonia con la politica pro natalista del regime – nonché con l'introduzione degli assegni famigliari nel 1936 (si veda in dettaglio Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012 oltre a Giorgi, 2004). Al contrario, sono modesti gli interventi del fascismo in campo pensionistico, limitandosi alla copertura del rischio di premorienza (pensioni indirette e di reversibilità), all'incremento delle prestazioni e alla riduzione dell'età pensionabile a cinquantacinque-sessant'anni per uomini e donne, parametro che rimarrà congelato fino alla riforma Amato del 1992. Al termine della Seconda guerra mondiale la tutela pensionistica – affidata a un sistema pubblico a capitalizzazione di stampo contributivo – è ancora molto parziale: le prestazioni sono poco generose, manca uno schema di contrasto alla povertà e soprattutto la copertura è limitata a dipendenti pubblici, operai industriali e a dipendenti privati sotto una determinata soglia di reddito. Pertanto, osservando i comparti pensionistico, assegni famigliari e disoccupazione, ancora alla metà degli anni cinquanta, il profilo di spesa del welfare state italiano appare bilanciato, con una quota di risorse dedicata alle pensioni appena superiore a quella per gli assegni famigliari (tabella 1).

Tabella 1 - Spesa per pensioni, assegni famigliari e disoccupazione, Italia 1955-1980 (miliardi di lire)

	Spesa sociale	Pensioni	Assegni famigliari	Disoccupazione
1955	2.006	496	409	25
1960	3.828	1.082	568	43
1965	7.826	2.546	897	125
1970	13.339	4.578	1.069	113
1975	33.829	12.702	2.419	652
1980	91.179	37.508	3.360	1.371

Fonte: Elaborazione degli autori da Flora (1983-1987), Ferrera (1984), Oecd Statistiscs.

Tuttavia dal 1956-57, con le prime riforme robustamente espansive in campo pensionistico, si assiste alla progressiva divaricazione nelle tendenze di spesa per la famiglia – specialmente per gli assegni familiari, che perdono via via incidenza sul totale della spesa sociale (tabella 1) e successivamente rispetto al Pil (tabella 2) – e in quelle per le pensioni, appunto, che aumenta rapidamente. Non vi è infatti bisogno di attendere la cosiddetta «grande riforma» pensionistica del 1969 – che rende più generoso il metodo di calcolo retributivo introdotto un anno prima, reintroduce le pensioni di anzianità per i dipendenti privati e completa il sistema mono-pilastro con la pensione sociale rivolta agli ultra-sessantacinquenni poveri – per osservare un consistente aumento della spesa per le pensioni: la dinamica è, in effetti, molto più graduale e incrementale – per quanto poderosa –, frutto di un processo di *policy making* sostanzialmente ininterrotto per circa due decenni, innervato, come si dirà sotto, dalle peculiari dinamiche della competizione politica dell'Italia della Prima Repubblica.

Solo per citare i provvedimenti più rilevanti in campo pensionistico, la copertura obbligatoria viene estesa a tutti i dipendenti privati (1950), ai lavoratori agricoli autonomi (circa 6 milioni, 1957), agli artigiani (1959) e ai commercianti (1966), mentre si irrobustisce la *safety net*, con l'integrazione al minimo (1952, ma già anticipata con i provvedimenti di emergenza del 1945-47), e, come detto, la pensione sociale (1969). Nel 1956 vengono introdotte le generose pensioni di anzianità nel comparto pubblico («baby pensioni», rese poi ancor più favorevoli nel 1973), mentre prima del definitivo passaggio al metodo retributivo sono numerosissimi i provvedimenti volti a elevare i livelli dei minimi delle pensioni e delle prestazioni contributive (1945, 1952, 1958, 1962, 1963, 1965) (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012).

Infine, ben oltre i Trenta Gloriosi e dopo un decennio di dibattito sulla sostenibilità del sistema pensionistico italiano (Ministero del Tesoro, 1981), il metodo retributivo viene esteso al comparto del lavoro autonomo, peraltro senza provvedere ad allineare le aliquote contributive a quelle in vigore per i lavoratori dipendenti: un lascito degli ultimi governi della Prima Repubblica che ha contribuito ad acuire lo sbilanciamento generazionale del welfare state italiano, mettendo a repentaglio la sostenibilità del sistema previdenziale (Inps, 1993) – oltre che a rafforzare le iniquità del sistema a vantaggio dei lavoratori autonomi (Jessoula, 2009).

Tabella 2 - Spesa per funzioni della protezione sociale in % del Pil, Italia 1958-95

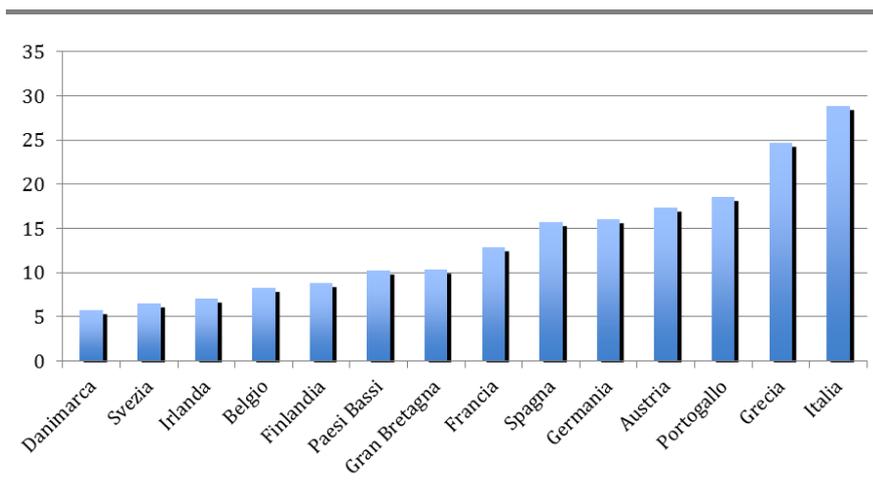
	Assegni famigliari	Pensioni	Sanità	Disoccupazione
1958	2,1	3,9	1,7	0,3
1959	2,1	4,1	1,8	0,3
1960	2,1	3,9	2,0	0,3
1961	2,0	3,8	2,1	0,4
1962	2,0	4,4	2,2	0,3
1963	1,8	4,5	2,4	0,2
1964	1,7	4,4	2,8	0,2
1965	1,8	5,1	2,9	0,3
1966	1,8	5,2	3,1	0,3
1967	1,7	5,1	3,1	0,2
1968	1,8	5,3	3,2	0,3
1969	1,5	5,6	3,3	0,2
1970	1,4	5,4	3,7	0,2
1971	1,6	5,4	4,1	0,4
1972	1,2	6,1	4,2	0,3
1973	1,0	5,9	4,0	0,4
1974	1,7	6,0	5,3	0,5
1980	1,0	8,9	5,5	-
1985	0,9	11,2	5,3	-
1990	0,8	10,2	6,2	0,6
1995	0,6	11,4	5,3	0,7

Fonte: Elaborazione degli autori da Flora (1983-1987), Ferrera (1984), Oecd Statistiscs.

Come noto, per effetto di tale processo, il welfare state italiano presenterà, dopo la fase espansiva, un'allocazione delle risorse fortemente sbilanciata a favore degli anziani, ben evidenziata nella figura 1 che cattura proprio l'*elderly bias* dei sistemi di protezione sociale.

Specie se osservato in prospettiva comparata, tale progressivo sbilanciamento generazionale del welfare state all'italiana è dunque riconducibile a due processi paralleli: la progressiva atrofia degli interventi a favore di bambini e famiglie – nonostante i passi compiuti nei primi anni settanta verso l'istituzione di un sistema di servizi per la prima infanzia – e un'espansione del settore pensionistico più robusta rispetto alla maggior parte degli altri paesi europei. Tuttavia è bene puntualizzare che l'ipertrofia del sistema italiano di tutela della vecchiaia non deriva – come spesso sostenuto nel dibattito pubblico – da prestazioni incomparabilmente più elevate rispetto agli altri paesi europei, bensì dall'aver consentito per una lunga fase un accesso al pensionamento con requisiti modesti, che ha portato a un rigonfiamento sia nel numero che nella durata delle prestazioni.

Figura 1 - Elderly/Non-elderly spending ratio (Ensr), paesi selezionati, media 1985-2000.



Fonte: Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012, p. 13.

Ma quali fattori hanno inciso in maniera decisiva su questa dinamica di progressivo sbilanciamento della spesa sociale italiana? Le condizioni di contesto – crescita economica sostenuta, profilo demografico favorevole, quadro macro-economico di riferimento di matrice keynesiana – hanno giocato tutte a favore della robusta espansione del sistema previdenziale; tuttavia esse non consentono di cogliere la progressiva perdita di rilevanza del settore assistenziale e delle politiche familiari. E in effetti, come argomentato ampiamente altrove (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012), i fattori decisivi nel determinare lo sbilanciamento funzionale e intergenerazionale sono stati di natura marcatamente politica. La peculiare meccanica di funzionamento istituzionale dell'Italia della Prima Repubblica – una democrazia «bloccata», con un sistema partitico di «pluralismo polarizzato» (Sartori, 1966), senza una effettiva possibilità di accedere al governo da parte del principale partito di opposizione, nonché le stesse caratteristiche di quest'ultimo, che rappresentava il più importante partito comunista dell'Europa occidentale – determinerà infatti una dinamica di competizione politica peculiare, la cui posta in gioco, nelle tornate elettorali tenutesi tra il 1948 e la metà degli anni settanta, è qualcosa di più della semplice formazione della maggioranza parlamentare e di governo.

Per i comunisti l'imperativo è costruire una «via italiana al socialismo» (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012), anche tramite importanti conquiste in campo sociale; per la Dc e per i suoi alleati la necessità primaria è la stabilizzazione del regime democratico, «ancorando» al sistema – per dirla con Morlino (2008) – importanti gruppi di interesse e cruciali porzioni di cittadini/elettori (i dipendenti pubblici, i lavoratori agricoli, gli artigiani) tramite la concessione di diritti-spettanze (Jessoula, 2009, 2011; Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012). Data la posta in gioco, le riforme espansive del sistema pensionistico italiano si sono spinte, in diverse occasioni, oltre i limiti della sostenibilità economico-finanziaria. Al riguardo, tuttavia, non vanno dimenticati alcuni elementi importanti che contribuiscono ulteriormente alla comprensione di tale evoluzione: da un lato, in perfetta sintonia con una politica di tipo *distributivo*, ciascun intervento ha prodotto un limitato incremento di spesa – specie nel breve periodo e in un contesto caratterizzato da un'elevata crescita economica, da una popolazione giovane e dalla presenza di schemi pensionistici ancora in fase di «maturazione» –; dall'altro, una limitatezza degli strumenti previsionali della spesa nel lungo periodo nonché l'obiettiva impossibilità di prevedere la portata e l'intensità delle trasformazioni strutturali – tecnologiche, economiche, demografiche, del mercato del lavoro, politiche – nei due, tre decenni successivi.

Perché la stessa dinamica non si è sviluppata anche rispetto agli assegni familiari e alle politiche per la famiglia? Obiettivamente tale forma di competizione politica avrebbe potuto facilmente fungere da propulsore anche in questi settori. Ed effettivamente, almeno per quanto concerne gli assegni familiari, ciò è quanto avviene fino a quando i sindacati non acquisiscono, nel corso degli anni sessanta, forza sufficiente per ottenere significativi aumenti salariali tramite la contrattazione collettiva: a quel punto l'interesse per gli assegni a integrazione della retribuzione diminuirà drasticamente per le rappresentanze dei lavoratori e, di conseguenza, nel dibattito politico (si veda Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012 per una ricostruzione dettagliata).

Inoltre, e più in generale, consolidati quadri cognitivi e valoriali di stampo tradizionale e «conservatore» – nel campo dei rapporti tra i sessi – erano negli anni cinquanta e sessanta ampiamente condivisi non solo tra i partiti di governo, ma anche nell'opposizione, ponendo così robusti ostacoli all'espansione delle politiche familiari e dei servizi sociali in ottica di conciliazione famiglia-lavoro. Non è casuale che il numero di donne occupate cali significativamente tra il 1959 –

RPS

Marcello Natili e Matteo Jessoula

RPS

LA «RICALIBRATURA INTERGENERAZIONALE»: SVILUPPI DI POLICY E DINAMICHE POLITICHE

quando erano 6,4 milioni – e il 1972 – con la cifra scesa a 4,8 milioni – rafforzando il modello *male breadwinner*, visto che nello stesso periodo l'occupazione maschile rimane sostanzialmente invariata (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012).

Da sottolineare come gli effetti delle dinamiche di competizione politica della Prima Repubblica contribuiscano anche a prevenire l'espansione in un altro settore che, come vedremo, assume nel corso del tempo sempre maggior rilevanza in un'ottica intergenerazionale: le politiche di contrasto alla povertà. In effetti, oltre alla paura che prestazioni sottoposte alla prova dei mezzi in un paese caratterizzato da scarse competenze amministrative e pervasività del settore illegale fossero eccessivamente vulnerabili e potenzialmente esposte a distorsioni anche di natura clientelare, in Italia l'introduzione di schemi di reddito minimo rimase per lungo tempo fuori dal dibattito politico anche per il limitato interesse e per l'ostilità da parte dei due partiti protagonisti della Prima Repubblica, la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012; Madama e al., 2018). Il primo era un partito confessionale, che si poneva a difesa del modello familista tradizionale e dell'ampia rete di istituzioni caritatevoli attive in Italia nel settore del contrasto alla povertà (Madama, 2010). Anche il secondo aveva un limitato interesse a espandere schemi non contributivi di protezione del reddito, seppur per ragioni ideologiche e strategiche molto differenti. A un approccio «lavoristico» che privilegiava la creazione di lavoro rispetto all'introduzione di strumenti di sostegno al reddito per gli individui abili al lavoro, il Pci aggiungeva il timore che prestazioni residuali per i «poveri» costituissero, nel lungo periodo, una minaccia per il sistema degli ammortizzatori sociali – che per i sindacati costituivano strumenti cruciali di regolazione del mercato del lavoro.

3. Una strategia «difficile»: la politics della ricalibratura intergenerazionale

Su questo sfondo, nelle prossime sezioni valuteremo se e fino a che punto il welfare state italiano sia stato effettivamente «ricalibrato» tra le diverse generazioni negli ultimi vent'anni. A questo proposito un *caveat* è necessario: il nostro scopo non è di proporre né di giudicare la bontà o l'efficacia delle proposte che hanno sostenuto una sostanziale riallocazione intergenerazionale delle risorse. Riteniamo, tuttavia, che,

anche al fine di indagare la *politics* di tale strategia, il concetto di ricalibratura intergenerazionale possa essere uno strumento analitico utile a identificare e successivamente a interpretare le riforme che hanno imposto perdite ai «genitori», oppure abbiano portato un beneficio ai figli, attraverso: i) il taglio e/o la riduzione del quoziente contributivo/fiscale nel settore pensionistico², ii) l'espansione dei trasferimenti socio-assistenziali – sia di contrasto alla povertà che a favore dei nuclei familiari – e dei servizi sociali.

Il settore pensionistico è, ovviamente, cruciale per verificare se, e fino a che punto, i «genitori» – lavoratori anziani e pensionati – siano stati colpiti – abbiamo «perso» in altre parole – per effetto delle numerose riforme adottate negli ultimi due decenni. Le politiche per la famiglia – sia sotto forma di trasferimenti monetari che di servizi – e gli schemi di reddito minimo costituiscono a nostro avviso misure potenzialmente a favore dei figli, intendendo per «figli» sia i minorenni sia le giovani coppie e i nuovi lavoratori. Se per quanto concerne le politiche per la famiglia ciò è auto-evidente, l'attenzione alle politiche di contrasto alla povertà merita una giustificazione. Dal nostro punto di vista due sono le ragioni principali per cui il rafforzamento della rete di sicurezza di ultima istanza avrebbe importanti conseguenze anche sotto il profilo generazionale. Da un lato perché le madri sole con figli e i lavoratori «giovani» – quelli più frequentemente impiegati con contratti di lavoro «atipici» e che per questo accedono con maggiori difficoltà agli schemi contributivi di protezione sociale – sono tra i principali beneficiari degli schemi di reddito minimo in Europa (Cantillon e Vandenbroucke, 2013; Clegg, 2013). D'altro, dato che nel Sud Europa la povertà per tradizione è particolarmente diffusa tra le famiglie numerose, l'adozione di uno strumento di contrasto alla povertà andrebbe a beneficiare soprattutto i nuclei familiari con figli (Saraceno, 2015).

Delimitato il campo d'indagine, passiamo alla teoria. In ragione della peculiarità degli interventi di ricalibratura (intergenerazionale), che

² Tuttavia, alla luce del tipico «ritardo temporale» della politica pensionistica e del relativo «carattere fluido» di contributori e beneficiari (Pierson, 2001), in questo campo, per essere pienamente «a favore» delle generazioni più giovani, la riduzione dei contributi non dovrebbe pregiudicare il livello delle pensioni future – questo può accadere in un sistema retributivo, diversamente dai sistemi contributivi in cui tassi di contribuzione più bassi implicano pensioni più basse in futuro.

implicano riforme sottrattive nel settore pensionistico accompagnate da riforme espansive in quello socio-assistenziale e delle politiche per la famiglia, è necessario prendere in considerazione diversi filoni di letteratura sul cambiamento istituzionale nel settore delle politiche sociali. Le ben note metafore del *frozen landscape* (Esping-Andersen, 1996) e degli *immovable objects* (Pierson, 2001) stanno a evidenziare la difficoltà di introdurre cambiamenti – in particolare di natura «restrittiva» – specialmente nei sistemi pensionistici di origine bismarckiana che mostrano robuste dinamiche inerziali e di resistenza al cambiamento (Myles e Pierson, 2001). Questa letteratura di origine neo-istituzionalista ha sottolineato, infatti, come le riforme volte a ridurre diritti pensionistici percepiti come *acquisiti* a causa della loro natura contributiva siano operazioni decisamente rischiose per i partiti al governo. Ne consegue che gli interventi adottati sono per lo più gradualisti, incrementali, «al margine», accompagnati da strategie di *blame avoidance* volte a ridurre il rischio di opposizione e di punizione elettorale (Myles e Pierson, 2001). Alcuni contributi successivi di natura teorica (Streeck e Thelen, 2005) ed empirica (Palier, 2010) hanno mostrato come riforme gradualisti e incrementali possano in realtà condurre a una trasformazione sostanziale dei sistemi di protezione sociale. A questo riguardo neppure i sistemi pensionistici di origine bismarckiana costituiscono un'eccezione, soprattutto in presenza di specifiche condizioni in grado di stimolare la creatività strategica dei governi (Bonoli e Palier, 2007; Jessoula, 2009). Pressioni esterne provenienti dai mercati finanziari e/o dall'Unione europea hanno giocato, ad esempio, un ruolo importante nello spingere attori politici nazionali riluttanti a introdurre riforme volte a ridurre la spesa pensionistica. Sebbene queste spinte di natura esogena abbiano spesso costituito condizioni necessarie per imporre «perdite» nel settore pensionistico, la letteratura comparata ha tuttavia sottolineato come la capacità di negoziazione degli attori politici domestici sia rimasta rilevante. In particolare i sindacati, che rappresentano i principali attori nell'arena politica pensionistica in Europa, non hanno perso né rilevanza né potere – che, in alcuni casi, è anche «di veto» – almeno fino alla crisi globale del 2008 (Jessoula, 2009).

Per quanto concerne la dimensione espansiva della strategia di ricalibratura intergenerazionale – quella «a favore dei figli», che qui comprende l'insieme dei servizi sociali, dei trasferimenti per i minori e di contrasto alla povertà – la letteratura ha sovente sottolineato l'esistenza di deboli incentivi politici a investire in tali settori (Bonoli, 2005), soprattutto nei paesi dell'Europa del Sud (Jessoula, 2010; Nati-

li, 2018). Alcune caratteristiche socio-economiche dei paesi mediterranei – come tassi d’impiego femminile comparativamente bassi, rilevanza dell’economia sommersa e della solidarietà familiare «estesa» – hanno a lungo ritardato l’emersione di forti pressioni funzionali volte all’espansione del settore socio-assistenziale (Fargion, 2000; Flaquer, 2000), contribuendo al mancato sviluppo sia delle politiche familiari sia degli schemi di reddito minimo nella fase di consolidamento dei welfare state mediterranei (Ferrera, 2005). Ciò ha fatto sì che, nella successiva fase dell’«austerità permanente» (Pierson, 2001), burocrazia, interessi consolidati e dinamiche di «dipendenza dal sentiero» non andassero a rinforzare la domanda politica a favore di investimenti in questi settori. Questa non poteva neppure contare sulla presenza di beneficiari dotati di forti risorse politiche. Al contrario, è stato sottolineato come, in un’epoca di forte competizione politica a causa della diminuzione delle risorse sociali, i beneficiari delle politiche di contrasto alla povertà e delle politiche per la famiglia siano troppo deboli politicamente per superare l’inerzia istituzionale e promuovere il cambiamento, non ultimo per la loro eterogeneità sociale e per la scarsa capacità di mobilitazione (Bonoli, 2005; Natili, 2018). Oltretutto, l’unico gruppo sociale che sicuramente beneficerebbe dell’introduzione di tali prestazioni – le donne, e soprattutto le giovani madri (Bonoli e Reber, 2010) – tradizionalmente è stato sottorappresentato nelle istituzioni politiche dell’Europa mediterranea, specialmente in Italia e in Grecia.

Le scarse risorse di potere a disposizione dei beneficiari delle politiche «a favore dei figli» non favoriscono neppure il sostegno da parte di gruppi d’interesse e di partiti politici. Al contrario, alcuni studiosi hanno sostenuto che i sindacati possano opporsi all’introduzione di misure sottoposte alla prova dei mezzi e che favoriscono l’impiego femminile – come i servizi sociali – perché non sono specificamente rivolte agli «insiders» (Rueda, 2007) e possono perciò indebolire la posizione sul mercato del lavoro della loro *constituency* tradizionale, cioè i lavoratori maschi e anziani (Hieda, 2013). Altri hanno sottolineato come anche la Chiesa cattolica abbia buone ragioni per opporsi all’espansione di politiche contro la povertà e allo sviluppo dei servizi sociali, che rischiano di mettere in discussione il primato delle associazioni caritatevoli in questi settori (Clegg, 2013; Natili, 2018). Per quanto riguarda i partiti politici sia i servizi sociali sia le prestazioni pubbliche a favore delle famiglie vulnerabili e dei minori possono sollevare la ferma opposizione degli schieramenti che rappresentano la

RPS

Marcello Natili e Matteo Jessoula

destra cattolica (Flaquer, 2000; Jessoula e al., 2014; Madama, 2010) – tradizionalmente importanti nel Sud Europa – in quanto contribuiscono a superare il modello familistico tradizionale. Tuttavia tali prestazioni – soprattutto se nella forma di trasferimenti monetari – non possono neppure contare sul sostegno incondizionato dei partiti «progressisti», poiché spesso le politiche per la famiglia sono considerate «conservatrici» (Naldini e Saraceno, 2008); un lascito questo delle politiche a favore della natalità perseguite in passato anche come strumento propagandistico da regimi politici autoritari in tutti e quattro i paesi presi in considerazione.

Da questa breve ricognizione derivano due ipotesi fondamentali. La prima è che «in tempi normali» – ovvero quando le dinamiche di competizione politica domestica si svolgono «al riparo» da robuste interferenze esterne – forti ostacoli politici limitino la possibilità di realizzare un’agenda di policy volta alla ricalibratura intergenerazionale. Tuttavia, e questa è la nostra seconda ipotesi, uno shock esogeno potrebbe alterare la struttura di vincoli e opportunità per gli attori politici e aprire la strada alla messa in atto di tale strategia. In particolare è stato sostenuto che nel Sud Europa la crisi economica e la successiva crisi del debito sovrano abbiano condotto a una centralizzazione del processo di *policy making*, rendendo significativamente più importante il ruolo delle istituzioni europee a discapito di Parlamenti e di gruppi d’interesse – in particolare dei sindacati (Pavolini, León, Guillén e Ascoli, 2015). In linea teorica questo potrebbe aumentare le possibilità che siano introdotte misure a favore dei «figli» e contro i «genitori». In primo luogo perché l’Unione europea storicamente è stata considerata un attore importante (sebbene non decisivo) a sostegno di una simile agenda, anche al fine di un generale contenimento della spesa pubblica. Tramite meccanismi di *soft governance*, come le raccomandazioni e il Metodo di coordinamento aperto, l’Unione europea prima della Grande Recessione ha legittimato e fornito importanti risorse (soprattutto cognitive) agli attori domestici favorevoli a un maggior investimento a favore dei «figli» (Guillén e León, 2011; Jessoula e Altì, 2010). In secondo luogo perché, come affermano alcuni studiosi, una minore rilevanza delle associazioni sindacali potrebbe favorire l’introduzione di politiche sociali a favore dei cosiddetti «outsiders» (Rueda, 2007).

4. Prima della Grande Recessione: la traiettoria di riforma del sistema di protezione sociale in prospettiva intergenerazionale

Nei decenni che precedono lo scoppio della grande crisi l'Italia in realtà già introduce riforme incisive del sistema pensionistico pubblico, limitando significativamente l'aumento previsto della spesa per la vecchiaia nei decenni successivi. Una serie di misure adottate tra il 1992 e il 2007 mira a combinare il contenimento dei costi, l'armonizzazione normativa e la ristrutturazione del settore pensionistico. In particolare le aliquote contributive vengono notevolmente incrementate nel 1992 e nel 1995 e la transizione a un sistema pensionistico basato su più pilastri viene avviata nel 1993. Due anni più tardi, nel 1995, la cosiddetta riforma Dini opera una riconfigurazione sostanziale del sistema pensionistico italiano, modificando tra l'altro il metodo di calcolo delle prestazioni con il passaggio dal sistema retributivo al sistema contributivo e così facendo rendendo il pilastro pubblico finanziariamente sostenibile. Questa riforma paradigmatica del sistema pensionistico italiano fu il risultato di una lunga concertazione tra un governo tecnocratico e le parti sociali, che sfociò in un accordo tra sindacati e governo che implicava tra l'altro una radicale armonizzazione regolativa tra le principali categorie occupazionali. Tuttavia, poiché la riforma veniva applicata interamente solo a coloro che entravano per la prima volta nel mercato del lavoro, mentre ne erano esentati i lavoratori con più di diciotto anni di contributi, la riduzione sostanziale dei trasferimenti pensionistici riguardava esclusivamente le generazioni più giovani.

Per quanto riguarda la componente «a favore dei figli» della strategia di ricalibratura intergenerazionale, nella fase precedente la Grande Recessione si osserva un investimento decisamente limitato, anche se comparato con quello di un altro paese mediterraneo come la Spagna (León e Pavolini, 2014; Naldini e Jurado, 2013; Natili, 2018). Più nel dettaglio, nella seconda metà degli anni novanta il primo governo di centro-sinistra della Seconda Repubblica introdusse alcune iniziative importanti, volte a migliorare sia i servizi sia i trasferimenti monetari a favore dei «figli». In particolare, nel 1998 il Governo Prodi lanciava in via sperimentale un «reddito minimo d'inserimento». Negli anni successivi la medesima maggioranza introduceva due misure sottoposte alla prova dei mezzi a favore delle madri povere: l'assegno per i nuclei familiari con tre figli minori e l'assegno di maternità per le madri a basso reddito non aventi diritto alle prestazioni di natura contributiva.

RPS

Marcello Natili e Matteo Jessorola

Nonostante si trattasse nel complesso di un investimento piuttosto ridotto, queste misure rappresentavano un cambio di direzione rispetto al passato, realizzato sotto gli auspici delle istituzioni comunitarie (Jes-soula e Altì, 2010). Tale cambiamento era reso evidente anche dall'introduzione della legge di riordino dei servizi sociali (la 328/2000), attesa da oltre un secolo, che implicitamente prevedeva un maggiore investimento nel settore socio-assistenziale. L'elezione del successivo Governo Berlusconi portò tuttavia a una brusca interruzione di questi sviluppi (Madama, 2010). La sperimentazione del reddito minimo d'inserimento, lungi dall'essere estesa all'intero territorio nazionale come originariamente previsto, venne di fatto abbandonata. Per quanto concerne i trasferimenti a favore delle famiglie ci si limitò a un bonus *una tantum*, valido esclusivamente per gli anni 2002-2003. A fronte di un investimento carente del governo nazionale, la fornitura di servizi per l'infanzia poté contare esclusivamente sull'impegno delle Regioni, con il risultato che la disponibilità di posti rimase generalmente bassa e fortemente differenziata a livello territoriale. Occorre attendere il secondo Governo Prodi (2006-2008) e il lancio del cosiddetto «Piano nidi» per avere un maggiore investimento nel settore. Ciò nonostante, gli scarsi risultati in quest'ambito sono evidenti osservando alcuni dati in termini di copertura dei servizi 0-3 anni comparandoli con un caso simile, quanto meno in origine, come quello spagnolo: nel 2008 la disponibilità di posti per minori era pari al 26% in Spagna e solo al 15,9 in Italia (Naldini e Jurado, 2013).

Ancora maggiore, in questa fase, l'inerzia a livello nazionale nel settore del contrasto alla povertà. Questa favorì, tuttavia, l'introduzione di alcune importanti innovazioni regionali, in particolare in Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Puglia e Sardegna. Se in altri paesi europei, come l'Austria e la Spagna, queste sperimentazioni regionali si diffusero rapidamente sull'intero territorio nazionale, la diffusione di tali prestazioni in Italia fu limitata e fortemente condizionata da dinamiche di *partisan politics* (Natili, 2018): solo sei Regioni, tutte governate da coalizioni di centro-sinistra, introdussero schemi di reddito minimo. Di conseguenza, prima della crisi, l'Italia rimaneva, assieme alla Grecia, l'unico paese europeo privo di uno schema di protezione dal rischio di povertà e di esclusione sociale che coprisse l'intero territorio nazionale.

Nella fase precedente la Grande Recessione i governi italiani non perseguirono una strategia volta alla ricalibratura intergenerazionale. Dalla ricostruzione effettuata emerge come, specialmente negli anni novanta,

il «vincolo esterno» (Ferrera e Gualmini, 1999) posto dall'Unione monetaria europea e dai mercati finanziari abbia costituito una forza *irresistibile* – meglio, una condizione necessaria – per imporre riforme sottrattive nel settore pensionistico (Jessoula, 2009, 2013).

Tuttavia queste pressioni furono fortemente filtrate da dinamiche di natura politica e la tutela pensionistica venne riformata ricercando un ampio consenso con gli attori politici nazionali. In alcuni casi fu raggiunto un accordo che superava i confini degli schieramenti e nonostante il fatto che a partire dai primi anni duemila la politica pensionistica divenne oggetto di maggiori scontri politici, il fattore cruciale per l'adozione di riforme nel settore rimase il sostegno (o quanto meno l'acquiescenza) dei sindacati.

La negoziazione, e talvolta delle vere e proprie dinamiche concertative con le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, ebbe effetti evidenti sul contenuto delle riforme, che rispecchiavano (anche) interessi e preferenze dei sindacati (Jessoula, 2009; Natali, 2007). Di conseguenza le riforme non solo spesso implicarono una combinazione di misure espansive e altre volte al contenimento della spesa, ma queste ultime prevedero lunghi periodi di transizione, mentre un trattamento differenziato e più favorevole si applicava alle coorti di lavoratori più anziane. Poiché queste misure furono accompagnate anche da incrementi delle aliquote contributive, possiamo dire che da un punto di vista intergenerazionale prima della crisi le riforme pensionistiche furono «contro i genitori» solo in misura molto limitata. A dire il vero furono spesso i «figli» a essere i più colpiti dai lunghi periodi di transizione e gravati da aliquote contributive più elevate per sostenere i «genitori» in un sistema *pay-as-you-go*.

Per quanto concerne la componente espansiva del paradigma della ricalibratura intergenerazionale è evidente come gli input provenienti dalle istituzioni comunitarie siano stati poco efficaci in Italia, anche rispetto a casi per certi versi simili come quelli della Spagna e del Portogallo (Guillén, Álvarez e Adão, 2003; Guillén e León, 2011), poiché le dinamiche politiche interne erano meno favorevoli. Ai timidi tentativi di introdurre novità, perseguiti dai governi di centro-sinistra – non sempre sostenuti dall'agenda, spesso fortemente *proinsiders*, delle organizzazioni sindacali –, fecero seguito dinamiche di *policy reversal* e di restaurazione del tradizionale modello di protezione sociale da parte dei governi di centro-destra (Jessoula e al., 2014; Madama, 2010; Natili, 2018). Un maggiore investimento in questi settori di policy viene così ostacolato da un limitato interesse da parte degli attori sociali e dalla

RPS

Marcello Natili e Matteo Jessoula

presenza di una coalizione di centro-destra che si mobilita per supportare la tradizionale configurazione «familista» del sistema di protezione sociale italiano.

RPS

5. *Il welfare state italiano nella Grande Crisi: verso la ricalibratura intergenerazionale?*

L'analisi del profilo generazionale delle riforme di welfare in Italia successive al 2008, e delle dinamiche di *politics* a esse soggiacenti, non può che partire dal riconoscimento che «la crisi» ha assunto forme diverse nel periodo tra il 2008 e il 2016. La prima fase, tra il 2008 e il 2010, è caratterizzata dall'emergere della crisi finanziaria e dalla successiva crisi economica; la seconda, tra la primavera del 2010 e la metà del 2012, è la cosiddetta crisi del debito sovrano; infine vi è la successiva fase di lenta ripresa economica (2013-2016). Ognuna di queste fasi è contraddistinta dalla presenza di pressioni esterne di diversa natura. Da un lato l'Unione europea ha operato tramite procedure istituzionalizzate, come quelle previste dal Patto di stabilità e crescita (Psc), dal Fiscal compact e dal processo di coordinamento e di sorveglianza macro-economica generalmente noto come «semestre europeo». Le pressioni sovranazionali a favore del consolidamento fiscale sono state in questo caso per lo più indirette e hanno lasciato agli attori politici nazionali qualche libertà di manovra nella scelta dei settori di policy e nel tipo di misure da adottare. Dall'altro lato la gestione della crisi dell'euro ha portato all'imposizione di procedure dette di *condizionalità formale*, come quelle attivate nei casi dei paesi a rischio di *bail out* (Grecia, Irlanda, Portogallo ecc.). In questi casi l'assistenza finanziaria da parte della cosiddetta troika – Fondo monetario internazionale, Banca centrale europea (Bce) e Commissione europea – è stata garantita in cambio dell'adozione di riforme strutturali e di misure di aggiustamento fiscale. Il contenuto *specifico* di queste riforme era incluso nel cosiddetto «Memorandum di intesa». Infine, in alcuni casi, le procedure erano meno formalizzate, ma per certi versi molto simili, poiché operavano meccanismi chiamati di *condizionalità informale* (Jessoula, 2013). Nell'agosto 2011 due lettere furono spedite al governo italiano e a quello spagnolo, attraverso le quali la Bce indicava nel dettaglio alcune riforme che andavano approvate rapidamente. Queste richieste erano sostenute dalla promessa implicita della Bce di acquistare una considerevole quantità di obbligazioni italiane e spagnole nell'ambito del Se-

curities Market Program, al fine di affrontare la speculazione sui mercati finanziari. Come vedremo nei paragrafi successivi, questi meccanismi hanno avuto uno specifico impatto sull'elaborazione delle politiche in materia di pensioni e di assistenza sociale nelle varie fasi della Grande Recessione.

A. Le riforme pensionistiche: cambiamenti drastici e rapidi «contro i genitori»

Dal 2008 in poi l'Italia è stata fortemente colpita prima dalla crisi economico-finanziaria mondiale e poi dalla crisi del debito sovrano e dalla successiva fase orientata dal cosiddetto paradigma dell'austerità, che hanno condotto il paese a una prolungata fase di recessione. Questi eventi hanno fortemente condizionato la politica pensionistica, che ha vissuto tre episodi particolarmente rilevanti: le due diverse riforme Sacconi (d.l. 102/2009 e d.l. 122/2010) introdotte dal Governo Berlusconi e la riforma Monti-Fornero (d.l. 214/2011) introdotta dal governo tecnocratico presieduto da Mario Monti.

La prima riforma Sacconi (2009) è innanzitutto una risposta a una sentenza della Corte di Giustizia europea (C-47/07 del 13 novembre 2008) che aveva sanzionato l'Italia per l'età di pensionamento differente tra uomini e donne nel settore pubblico (sessantacinque anni per gli uomini contro i sessanta per le donne). Il governo agì per parificare l'età pensionabile tra i generi nel settore pubblico in maniera graduale tra il 2010 e il 2018, mentre restarono le differenze in quello privato. La riforma introdusse, inoltre, un meccanismo che prevedeva il collegamento tra età di pensionamento e trend demografici, in modo da neutralizzare i cambiamenti nell'aspettativa di vita: da questi cambiamenti il governo si aspettava un aumento cumulato complessivo dell'età pensionabile di 3,5 anni prima del 2050.

La traiettoria di riforma accelerò drammaticamente dopo la primavera del 2010, quando la Commissione europea sollecitò il governo italiano ad abbreviare significativamente il periodo di transizione delle nuove condizioni di eleggibilità per le lavoratrici del settore pubblico, aumentando l'età pensionabile da sessantuno anni nel 2011 a sessantacinque nel 2012. Si trattava di un aumento senza precedenti di quattro anni dell'età pensionabile, nell'arco di un solo anno, che venne introdotto dalla cosiddetta seconda riforma Sacconi (2010). Un anno più tardi fu il turno della nota riforma Monti-Fornero (dicembre 2011), che introdusse cambiamenti sostanziali al sistema pensionistico volti a: i) aumentare l'età di pensionamento nel brevissimo termine attra-

RPS

Marcello Natili e Matteo Jessoula

verso un *drastico irrigidimento delle condizioni di eleggibilità*, ii) promuovere l'*armonizzazione regolativa* tra generi e categorie occupazionali e, infine, iii) anche se limitatamente, tra diverse generazioni. Su quest'ultimo fronte la riforma ridusse il periodo di transizione verso il nuovo sistema contributivo introducendo, per quanto riguarda le condizioni d'accesso, un'equalizzazione estremamente rapida dell'età di pensionamento per le donne del settore privato rispetto alle altre categorie e aumentando l'età pensionabile di oltre sei anni in un lasso di tempo complessivo pari a soli sei anni. A partire dal 2018 l'età legale di pensionamento è così completamente armonizzata – tra uomini e donne e tra le diverse categorie occupazionali – a sessantasei anni e sette mesi. Un incremento, questo, che per rapidità non ha sostanzialmente pari nell'Ue-28. Inoltre, il periodo minimo di contribuzione per accedere alle pensioni di vecchiaia fu esteso significativamente da cinque a venti anni. Non fosse sufficiente, fu previsto che i lavoratori soggetti al sistema di contribuzione definita potessero andare in pensione al raggiungimento dell'età pensionabile solo nel caso in cui l'ammontare della pensione fosse almeno 1,5 volte più alto della pensione sociale (pari a circa 635 euro al mese nel 2012). Nel caso il valore della pensione fosse inferiore, il pensionamento non sarebbe stato permesso prima dei settanta anni di età. Questa clausola, estremamente regressiva, contribuì a far ulteriormente ricadere sull'individuo il rischio del sistema pensionistico italiano. Infine le *pensioni di anzianità* vennero abolite e fu introdotta una nuova opzione «di pensionamento anticipato», con condizioni molto più rigide di quelle precedenti. Questo cambiamento fu accompagnato dall'introduzione di una ulteriore clausola regressiva, secondo la quale i lavoratori soggetti al sistema a contribuzione definita potevano andare in pensione anticipatamente – ovvero tre anni prima di raggiungere l'età pensionabile – solo nel caso in cui l'ammontare della pensione fosse almeno 2,8 volte superiore all'importo dell'assegno sociale. Va sottolineato, infine, che la riforma prevede anche l'adeguamento automatico di tutti i requisiti di età e di contribuzione sopra menzionati all'aspettativa di vita.

B. Misure a favore dei figli: dai tagli iniziali al recupero

Nel frattempo, per quanto concerne la dimensione a «favore dei figli», nonostante una crescita significativa dei tassi di povertà – particolarmente accentuata tra i minori – nel periodo immediatamente successivo all'emergere della crisi finanziaria gli strumenti di contrasto alla

povertà non vennero rafforzati. Al contrario l'assistenza sociale fu uno dei pochi settori di politica sociale in cui il governo di centro-destra guidato da Berlusconi introdusse tagli drastici e misure dettate dall'austerità già nel biennio 2008-2010. Questi interventi ben si combinavano con la visione dell'allora ministro del Lavoro e delle Politiche sociali Maurizio Sacconi, propenso a considerare la realizzazione di un sistema pubblico di servizi sociali più come un costo piuttosto che come un investimento, e di conseguenza favorevole all'adozione di soluzioni di mercato per far fronte a vecchi e nuovi bisogni sociali, supportate, dove necessario, dall'intervento sussidiario delle famiglie e dell'associazionismo.

Tra il 2008 e il 2012 le risorse dedicate ai vari fondi per le politiche sociali, tramite i quali il governo centrale finanzia le Regioni – il livello di governo che, a partire dalla riforma costituzionale del 2001, ha competenza in Italia per l'organizzazione dei servizi sociali –, furono ripetutamente e drasticamente ridotte. Il risultato fu una diminuzione dei fondi complessivi di circa il 90%, da quasi 1,6 miliardi di euro a meno di 200 milioni. Il fondo per le politiche sociali, ad esempio, calò da 330 a 53 milioni di euro e lo stesso destino investì il fondo per le pari opportunità (da circa 50 a 17 milioni di euro). Inoltre, il «Piano straordinario d'intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi educativi per i minori di tre anni» – uno dei pochi piani d'investimento a favore dei minori approvato nel decennio precedente – non fu rifinanziato nel 2011.

Una simile traiettoria coinvolse anche gli schemi regionali di reddito minimo. Nessuna nuova iniziativa fu promulgata, e nelle regioni dove vinse il centro-destra anche gli schemi di reddito minimo precedentemente introdotti furono rapidamente abbandonati (Natili, 2018). Di conseguenza solo in Basilicata, Valle d'Aosta e nelle Province autonome di Trento e Bolzano rimasero attive durante la crisi le prestazioni di contrasto alla povertà. Per quanto concerne il governo nazionale, l'unica misura introdotta dal Governo Berlusconi per far fronte alla crescita della povertà fu la cosiddetta social card, una carta di acquisto elettronica utilizzabile per il pagamento dei beni primari, come cibo, spese sanitarie, utenze. Questa è caratterizzata da stringenti requisiti d'accesso – vi possono accedere solo i pensionati sopra i sessantacinque anni di età o i genitori di bambini sotto i tre anni con basso reddito – e da un importo decisamente basso, pari a 80 euro a bimestre, del tutto insufficiente a fornire una rete di sicurezza in caso di bisogno, soprattutto per quanto riguarda le famiglie con minori.

RPS

Marcello Natili e Matteo Jessorola

La prima fase della crisi in Italia fu perciò decisamente poco favorevole ai «figli». Il lancio della social card, tuttavia, coniugato alla drammatica e costante crescita della povertà, favorì la ripresa di un dibattito riguardo all'assenza di una rete di protezione pubblica contro la povertà in Italia. Questo portò in pochi anni alla formazione di una coalizione a supporto dell'introduzione di un reddito minimo nel nostro paese, l'«Alleanza contro la povertà», formata da rilevanti gruppi sociali, tra cui i sindacati e le più importanti associazioni di volontariato cattoliche (e no). Inoltre il Governo Monti, grazie anche all'operato del nuovo sottosegretario del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Maria Cecilia Guerra, introdusse una nuova social card, più generosa e rivolta esclusivamente alle famiglie povere con figli. Si trattava, tuttavia, di un programma scarsamente finanziato (circa 50 milioni) che poteva essere realizzato solo in via sperimentale nelle dodici città italiane più popolate.

Una nuova fase si aprì con le elezioni del 2013 e con la fine della fase di emergenza associata alla crisi del debito sovrano. Con i governi successivi – prevalentemente di «centro-sinistra», sebbene sostenuti da coalizioni di partiti piuttosto ampie – la spesa del governo per famiglie e minori recuperò gradualmente e nel 2015 era lievemente superiore al livello pre-crisi (Jessoula, Pavolini e Strati, 2015). La legge di stabilità per il 2014 introdusse, inoltre, un nuovo bonus di 80 euro mensili per tutti i bambini (compresi quelli adottivi) fino al raggiungimento dei tre anni di età. Si tratta di un sostegno soggetto alla prova dei mezzi, ma la soglia di accesso è piuttosto ampia, così da includere la maggior parte delle famiglie appartenenti alla classe media. Infine la nuova social card – rimodulata e rinominata Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) – nel settembre 2016 venne finalmente estesa a tutto il territorio nazionale, con un budget complessivo pari a 800 milioni per il 2016 e a 1,4 miliardi di euro per il 2017. Di conseguenza le risorse totali destinate ai fondi di contrasto alla povertà aumentarono di circa l'82% rispetto al 2010 (69% rispetto al 2008). In questa fase la misura rimase esplicitamente destinata alle famiglie in cui vi fossero bambini. La legge di bilancio per l'anno 2016 introdusse anche un nuovo fondo sociale, con risorse fino a 100 milioni, destinato a contrastare la povertà educativa dei minori; una questione su cui alcune importanti Ong internazionali – ad esempio, Save the Children – avevano lanciato significative campagne di sensibilizzazione (Save the Children, 2016).

Considerando questi sviluppi, sebbene sia eccessivo parlare di un ri-orientamento del sistema di protezione sociale italiano, alcuni segnali

di maggiore attenzione nei confronti dei minori e delle loro famiglie sono visibili (Natali e Saraceno, 2017).

6. Tra pressioni esterne e politica interna: una ricalibratura intergenerazionale incompleta

Se guardiamo al profilo generazionale delle riforme di politica sociale adottate in Italia tra il 2008 e il 2016, emerge in maniera piuttosto evidente come le perdite imposte ai genitori – per la prima volta significative – non siano state compensate da un eguale investimento nelle misure per i «figli».

La traiettoria di policy nel settore pensionistico, caratterizzato nei decenni precedenti da riforme graduali e incrementali frutto di accordi concertati o comunque approvati con largo consenso tra le forze sociali e politiche, durante la crisi ha visto l'approvazione di modifiche radicali, da implementare molto rapidamente. Queste riforme, in Italia come nel resto dell'Europa mediterranea, sono state perlopiù il risultato di azioni unilaterali dei vari governi, a fronte di pressioni «irresistibili» da parte delle istituzioni europee e dei mercati finanziari. A differenza di quanto accaduto tra la metà degli anni novanta e il 2007, quando l'introduzione graduale delle misure più severe ha garantito la protezione dei «genitori» – pensionati e lavoratori più anziani – imponendo gravi perdite ai «figli» (e ai nipoti), durante la Grande Recessione un cambiamento rapido e radicale delle regole pensionistiche ha reso, per la prima volta, il profilo delle riforme (anche) *contro i genitori*, contribuendo così, almeno in parte, alla ricalibratura intergenerazionale.

Le diverse riforme introdotte non sono tuttavia tutte da ricondurre esclusivamente a risposte a pressioni esterne dovute alla crisi economico-finanziaria, sebbene sia innegabile che in alcune fasi le possibilità di manovra dei governi siano state decisamente ridotte. Una lettura più attenta permette di cogliere processi e meccanismi differenti: si nota così il passaggio, tra il 2009 e il 2011, da un processo decisionale che concedeva ancora libertà d'azione ai governi e prevedeva l'inclusione (almeno parziale) dei sindacati nel processo decisionale all'azione unilaterale del governo (2010) a fronte della *pressione istituzionalizzata* della Commissione europea – la cosiddetta procedura di deficit eccessivo – fino all'imposizione di una *condizionalità informale* con la riforma dettata dalla Banca centrale europea nel 2011. Di conseguenza i cambiamenti legislativi furono significativi ma graduali nel

RPS

Marcello Natali e Matteo Jessorola

2009, per poi divenire radicali e di rapida implementazione con le riforme del 2010 e del 2011 che, per la prima volta, colpirono *constituencies* cruciali per le organizzazioni sindacali estromesse dalla negoziazione.

La ricalibratura intergenerazionale non è, tuttavia, soltanto una questione di riduzione della spesa pensionistica: le misure a favore dei figli dovrebbero essere rinforzate per rafforzare la protezione sociale tra le diverse generazioni. Tuttavia tali riforme espansive non sono state perseguite con eguale decisione durante la crisi. A differenza degli interventi di riduzione della spesa, la pressione esterna è stata decisamente *debole* in questa dimensione e «investire nei figli» non ha costituito una preoccupazione centrale per gli attori sovranazionali. Nonostante il lancio del «Social Investment Package» nel 2013, la Ue non ha esercitato pressioni significative, né formalmente né informalmente, volte a favorire l'espansione delle aree meno sviluppate della politica sociale, concentrando la sua azione sulla richiesta di adottare robuste misure volte al consolidamento finanziario.

Allo stesso tempo la nostra ricostruzione empirica suggerisce di superare l'idea che la Grande Recessione sia stata una fase caratterizzata solo da tagli imposti dall'esterno. La reazione immediata alle prime turbolenze economico-finanziarie appare già di per sé significativa, con il governo di centro-destra che resiste su alcuni fronti, mentre introduce tagli sostanziali nel settore dell'assistenza sociale. Soprattutto dopo il 2012 si osserva qualche timido segnale d'investimento in queste aree di policy a lungo dimenticate. Ciò non è dovuto esclusivamente a un cambio di colore del governo, ma all'adozione di nuove strategie di mobilitazione e di coalizione da parte di importanti gruppi sociali e dall'emergere di nuove dinamiche competitive dovute all'entrata in scena del Movimento 5 Stelle. La crisi e l'imponente crescita della povertà in Italia hanno infatti favorito l'emergere di una domanda assai più forte di politiche a favore dei «figli»: gruppi di pressione come le Acli e la Caritas, ma anche importanti ong internazionali come Save the Children e Action Aid, hanno cominciato a sottolineare le carenze del sistema di protezione sociale italiano, orientando la loro azione affinché la povertà, specie quella minorile, figurasse fra le priorità del governo. Inoltre i sindacati – il cui «potere di veto» nei settori tradizionali come le politiche pensionistiche e quelle del lavoro è stato fortemente ridimensionato in alcune fasi della crisi – hanno ampliato le loro tradizionali domande nel campo della protezione sociale (Durazzi, Fleckenstein e Lee, 2018), partecipando atti-

vamente alla creazione dell'«Alleanza contro la povertà» e sostenendo le campagne per il rafforzamento della rete di protezione di ultima istanza del sistema di protezione sociale. Allo stesso tempo l'emergere del Movimento 5 Stelle, da sempre favorevole all'introduzione di un reddito di cittadinanza, ha contribuito ulteriormente a porre l'attenzione sulle carenze del sistema di protezione del reddito in Italia. In questo contesto i governi di coalizione che si sono succeduti – sotto l'attacco delle opposizioni e dell'ala «sinistra» della coalizione a causa del Jobs Act (Sacchi e Roh, 2016) – hanno introdotto alcune misure, per quanto deboli, a favore dei «figli», nel tentativo di caratterizzare la propria azione di policy come progressista e volta a modernizzare il sistema di protezione sociale.

7. Conclusioni

Due decenni di riforme hanno modificato significativamente il profilo generazionale del sistema di protezione sociale italiano. La nostra analisi porta a sottolineare come la spesa a favore dei «genitori» sia stata fortemente ridotta, mentre pochi sono stati i segnali visibili di investimento a favore dei «figli» e di politiche che favoriscano la riconciliazione di doveri di cura e lavoro. In altri termini il contenimento dei costi ha preso il sopravvento e le riforme sottrattive nel settore pensionistico sono state perseguite in maniera più incisiva e radicale rispetto alle poche misure espansive a favore dei «figli».

In questo articolo ci siamo proposti di interpretare la direzione e lo scopo di queste riforme andando ad analizzare in un'ottica multilivello la dimensione politica di una strategia di ricalibratura intergenerazionale nel Sud Europa. Le nostre ipotesi di lavoro iniziali consideravano le dinamiche domestiche di competizione politica un impedimento alla realizzazione di tale strategia, a causa delle dinamiche inerziali e delle maggiori risorse politiche dei «genitori» rispetto ai «figli». Al contrario ritenevamo che tale strategia potesse essere favorita da una maggiore rilevanza nel processo di *policy making* nazionale di attori sovranazionali, e in particolare della Commissione europea.

La nostra ricostruzione empirica evidenzia piuttosto l'esistenza di dinamiche politiche più sottili e complesse. Le poche riforme espansive lungo la dimensione «pro figli» sono state causate da cambiamenti nelle preferenze e nelle strategie degli attori politici e sociali, in grado di modificare percorsi fortemente irrigiditi e istituzionalizzati di produ-

RPS

Marcello Natili e Matteo Jessoula

zione politica nel settore delle politiche sociali, in assenza di forti pressioni esterne. I gruppi sociali, e in particolare modo i sindacati, possono decidere di elaborare una agenda di policy favorevole ai «figli»; questo consente di superare l'ineluttabilità di uno scarso interesse dei governi a espandere questi settori di policy.

Inoltre la nostra analisi supporta solo parzialmente l'argomento che le pressioni esterne, come quelle emerse con la crisi e il maggior coinvolgimento dell'Unione europea nel processo decisionale nei paesi del Sud Europa, favoriscano il perseguimento della ricalibratura intergenerazionale. La crisi dell'euro e i meccanismi di condizionalità formale e informale che ne sono conseguiti hanno certo costituito uno spartiacque, e i sindacati hanno perso il loro potere di veto in alcuni settori cruciali, come le pensioni e il lavoro. Questo ha portato a una riduzione quasi immediata della spesa pensionistica a detrimento, per la prima volta, dei «genitori» e di gruppi largamente non coinvolti dalle precedenti riforme sottrattive. Tuttavia la condizionalità è stata uni-direzionale, orientata esclusivamente al contenimento dei costi, laddove nessuna pressione rilevante per espandere misure a favore dei figli si è materializzata.

In conclusione, questo articolo contribuisce in tre modi alla letteratura sulla ricalibratura e sul cambiamento nei sistemi di protezione sociale nell'Europa del Sud, con particolare riferimento al caso italiano. In primo luogo evidenzia il rischio che la ricalibratura intergenerazionale rimanga incompleta, perché i severi tagli nel settore pensionistico – anche contro i «padri» – possono non essere adeguatamente compensati da una robusta espansione delle politiche a favore dei figli. In secondo luogo sottolinea il ruolo svolto durante la crisi dalle pressioni «asimmetriche» rispetto alle due dimensioni di analisi, portate avanti da attori esterni – in primo luogo la Commissione europea. Infine, enfatizza l'importanza delle dinamiche di politica interna, decisive per comprendere le direzioni di sviluppo nella dimensione espansiva di una strategia di ricalibratura intergenerazionale.

Riferimenti bibliografici

- Boeri T. e Galasso V., 2007, *Contro i giovani. Come l'Italia sta tradendo le nuove generazioni*, Mondadori, Milano.
- Bonoli G., 2005, *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare State*, «Policy & Politics», vol. 33, n. 3, pp. 431-449.

- 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.
- Bonoli G. e Reber F., 2010, *The Political Economy of Childcare in Oecd Countries: Explaining Cross-National Variation in Spending and Coverage Rates*, «European Journal of Political Research», vol. 49, n. 1, pp. 97-118.
- Cantillon B. e Vandembroucke F. (a cura di), 2013, *Reconciling Work and Poverty Reduction*, Oxford University Press, Oxford.
- Clegg D., 2013, *Dynamics and Varieties of Active Inclusion: A Five Country Comparison*, Deliverable D5.6, Progetto *Combating Poverty in Europe: Reorganising Active Inclusion through Participatory and Integrated Modes of Multilevel Governance*.
- Durazzi N., Fleckenstein T. e Lee S.C., 2018, *Social Solidarity for All? Trade Union Strategies, Labor Market Dualization, and the Welfare State in Italy and South Korea*, «Politics & Society», vol. 46, n. 2, pp. 205-233.
- Esping-Andersen G. (a cura di), 1996, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage, Londra.
- Esping-Andersen G. e Sarasa S., 2001, *The Generational Conflict Reconsidered*, «Journal of European Social Policy», vol. 12, n. 1, pp. 5-21.
- Fargion V., 2000, *Timing and the Development of Social Care Services in Europe*, «West European Politics», vol. 23, n. 2, pp. 59-88.
- Ferrera M., 1984, *Il welfare state in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 1996, *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», n. 1, pp. 17-37.
- Ferrera M. (a cura di), 2005, *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge, Londra.
- Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M., 2012, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio Editore, Venezia.
- Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M., 2000, *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta Editora, Oeiras, Portogallo.
- Flaquer L., 2000, *Family Policy and Welfare State in Southern Europe*, Working paper n. 185, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcellona.
- Flora P., 1983-1987, *State, Economy and Society in Western Europe 1815-1975: a Data Handbook in Two Volumes*, Campus - Mcmillan Press - St. James Press, Francoforte sul Meno, New York, Londra, Chicago.
- Giorgi C., 2004, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, il Mulino, Bologna.
- Guillén A. e León M. (a cura di), 2011, *The Spanish Welfare State in European Context*, Ashgate, Aldershot, Regno Unito.

- Hieda T., 2013, *Politics of Childcare Policy Beyond the Left-Right Scale: Post-Industrialisation, Transformation of Party Systems and Welfare State Restructuring*, «European Journal of Political Research», vol. 52, n. 4, pp. 483-511.
- Inps, 1993, *Le pensioni domani*, Istituto nazionale di previdenza sociale, Roma.
- Jessoula M., 2009, *La politica pensionistica*, il Mulino, Bologna.
- Jessoula M., 2010, *Recalibrating the Italian Welfare State: A Politics Too Weak for a «Necessary» Policy?*, «Italian Politics», vol. 25, pp. 204-222.
- Jessoula M., 2013, *The «Vincolo Esterno» Thesis Revisited: Irresistible Forces, Movable «Objects» in Italian Pension Reforms*, paper presentato alla 20th International Conference of Europeanists, 25-27 giugno, Amsterdam.
- Jessoula M. e Alti T., 2010, *Italy: An Uncompleted Departure from Bismarck*, in Palier B. (a cura di), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Jessoula M., Kubisa J., Madama I. e Zielenska M., 2014, *Understanding Convergence and Divergence: Old and New Cleavages in the Politics of Minimum Income Schemes in Italy and Poland*, «Journal of International and Comparative Social Policy», vol. 30, n. 2, pp. 128-146.
- Jessoula M., Pavolini E. e Strati F., 2015, *Espn Thematic Report on Social Investment: Italy*, European Social Policy Network, Lussemburgo.
- León M. e Pavolini E., 2014, «*Social Investment*» or Back to «*Familism*»: *The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain*, «South European Society and Politics», vol. 19, n. 3, pp. 353-369.
- Lynch J., 2001, *The Age-Oriented of Social Policy Regimes in Oecd Countries*, «Journal of Social Policy», vol. 30, n. 3, pp. 411-436.
- Madama I., 2010, *Le politiche di assistenza sociale*, il Mulino, Bologna.
- Madama I., Natili M. e Agostini C., 2018, *Lucky Timing and Propitious Conditions: Italy's Anti-poverty Policy Under Europe 2020*, in Jessoula M. e Madama I. (a cura di), *Fighting Poverty and Social Exclusion in the EU: a Chance in Europe 2020*, Routledge, Londra.
- Ministero del Tesoro, 1981, *La spesa previdenziale e i suoi effetti sulla finanza pubblica*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Myles J. e Pierson P., 2001, *The Comparative Political Economy of Pension Reform*, in Pierson P. (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Naldini M. e Jurado T., 2013, *Family and Welfare State Reorientation in Spain and Inertia in Italy from a European Perspective*, «Population Review», vol. 52, n. 1, pp. 343-353.
- Naldini M. e Saraceno C., 2008, *Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen but Far from Structural Reforms*, «Social Policy & Administration», vol. 42, n. 7, pp. 733-748.

- Natali D., 2007, *Vincitori e perdenti*, il Mulino, Bologna.
- Natali L. e Saraceno C., 2017, *The Impact of the Great Recession on Child Poverty: The Case of Italy* in Cantillon B., Chzhen Y., Handa S. e Nolan B. (a cura di), *Children of Austerity. Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries*, Oxford University Press, Oxford, pp. 170-190.
- Natili M., 2018, *Explaining Different Trajectories of Minimum Income Schemes. Groups, Parties and Political Exchange in Italy and Spain*, «Journal of European Social Policy», vol. 28, n. 2, pp. 116-129.
- Palier B. (a cura di), 2010, *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Pavolini E., León M., Guillén A. e Ascoli U., 2015, *From Austerity to Permanent Strain? The Eu and Welfare State Reform in Italy and Spain*, «Comparative European Politics», vol. 13, n. 1, pp. 56-76.
- Pierson P. (a cura di), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Rossi N., 1997, *Meno ai padri più ai figli. Stato sociale e modernizzazione dell'Italia*, il Mulino, Bologna.
- Rueda D., 2007, *Social Democracy Inside Out*, Oxford University Press, Oxford.
- Sacchi S. e Roh J., 2016, *Conditionality, Austerity and Welfare: Financial Crisis and its Impact on Welfare in Italy and Korea*, «Journal of European Social Policy», vol. 26, n. 4, pp. 358-373.
- Streeck W. e Thelen K. (a cura di), 2005, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, Oxford.
- Tepe M. e Vanhuysse P., 2010, *Elderly Bias, New Social Risks and Social Spending: Change and Timing in Eight Programmes Across four Worlds of Welfare, 1980-2003*, «Journal of European Social Policy», vol. 20, n. 3, pp. 217-234.

RPS

Marcello Natili e Matteo Jessoula

Il divario generazionale nell'accesso al mercato del lavoro: differenziazione e destandardizzazione delle traiettorie d'ingresso

Emanuela Struffolino e Michele Raitano

L'articolo considera i cambiamenti tra coorti nelle traiettorie d'ingresso nel mercato del lavoro in Italia, considerando complessità vs linearità e standardizzazione vs destandardizzazione. L'evoluzione di questi due indicatori è connessa alle opportunità di stabilizzazione per le generazioni di lavoratori entrate in attività prima, durante e dopo le riforme volte ad aumentare

la flessibilizzazione. Utilizzando dati longitudinali Inps sugli episodi lavorativi per il campione italiano Eu-Silc 2005, l'analisi delle sequenze sui primi sette anni di partecipazione mostra che la complessità aumenta maggiormente per i lavoratori meno istruiti e in particolare per le donne. La crescente destandardizzazione interessa specialmente le donne, soprattutto se laureate.

RPS

1. Introduzione

Dalla fine degli anni '70, il processo di deregolamentazione del mercato del lavoro che ha interessato la maggior parte dei paesi europei ha sostanzialmente modificato le condizioni e le opportunità di partecipazione per le coorti più giovani. Lo scopo delle riforme volte ad aumentare la flessibilizzazione consisteva nel ridurre gli alti tassi di disoccupazione e favorire transizioni più agevoli verso l'occupazione sia per i giovani che per i lavoratori con un debole legame al mercato del lavoro, in genere donne e individui poco qualificati (Oecd, 1994). Per raggiungere questi obiettivi sono stati introdotti contratti temporanei e atipici e sono stati ridotti i costi di licenziamento per i contratti a tempo indeterminato. Tuttavia, nella maggior parte dei paesi europei il processo di riforma è stato caratterizzato da una forte enfasi sulla flessibilizzazione «ai margini», generando mercati del lavoro dualistici in cui coesistono contratti flessibili e permanenti (Boeri, 2011). Questo è anche il caso dell'Italia, dove il segmento «debole» del mercato del lavoro è popolato prevalentemente da giovani, donne e lavoratori con basso titolo di studio. Di conseguenza, la discriminazione tra lavoratori protetti/non protetti si è sovrapposta alla tradizionale distinzione tra *outsiders* e *insiders* (Barbieri e Scherer, 2009).

La doppia segmentazione del mercato del lavoro può essere indagata nell'analisi delle traiettorie lavorative dei giovani. Tradizionalmente la letteratura si è focalizzata su indicatori quali il tempo di attesa e la qualità del primo lavoro, la probabilità di passare a un lavoro stabile dopo uno a tempo determinato, le differenze salariali tra diversi tipi di contratto e il job-turnover (cfr., ad esempio, Autor e Houseman, 2010; Barbieri e Cutuli, 2015; Contini e Trivellato, 2005; Gagliarducci, 2005). In questo articolo, invece, si considerano le caratteristiche longitudinali delle traiettorie di ingresso al mercato del lavoro. In particolare si farà ricorso a due concetti centrali dell'approccio del corso di vita (Elder, 1998): la differenziazione e la destandardizzazione (Brückner e Mayer, 2005). Una traiettoria è molto differenziata se l'individuo sperimenta frequenti transizioni tra diversi stati lavorativi: questo indicatore restituisce il grado di complessità delle carriere di ingresso a livello individuale. Una maggior destandardizzazione implica, invece, che gli individui sperimentino diversi stati lavorativi in diverse fasi della carriera: le traiettorie di un gruppo di lavoratori sono, dunque, standardizzate se tutti sperimentano gli stessi stati lavorativi nello stesso punto nel tempo e le transizioni tra gli stati avvengono nello stesso ordine.

L'andamento di questi due indicatori è stato diffusamente utilizzato come misura delle conseguenze dei processi di globalizzazione sulle carriere lavorative anche in altri domini del corso di vita (cfr. ad esempio Van Winkle e Fasang, 2017). Infatti, entrambi sono strettamente connessi a come le opportunità di sperimentare carriere più o meno lineari siano cambiate per le generazioni di lavoratori che si sono affacciati sul mercato del lavoro dal dopoguerra in poi. In questa prospettiva, analizzare le differenze tra coorti su queste due dimensioni significa considerare lo squilibrio/equilibrio tra bisogni (linearità/stabilità di carriera) e aspettative (similitudine rispetto al proprio gruppo di pari) e la possibilità della loro soddisfazione lungo il corso di vita (Schizzerotto, Trivellato e Sartor, 2011).

L'articolo mette a confronto i primi 7 anni di carriera di coorti di lavoratori italiani che sono entrati nel mercato del lavoro tra il 1974 e il 2001 e che hanno sperimentato diversi livelli di deregolamentazione del mercato del lavoro. A tal fine si fa uso di una base dati (Ad-Silc) costruita aggiungendo al campione italiano degli intervistati nella wave 2005 di Eu-Silc le informazioni longitudinali sugli episodi lavorativi dall'inizio della carriera di tali individui raccolte negli archivi amministrativi dell'Inps. I dati amministrativi presentano il vantaggio di non essere soggetti a errori di misurazione sul tipo di contratto o da distorsioni

della memoria degli intervistati su eventi avvenuti nel passato lontano: questo è di particolare importanza nel caso di episodi brevi che potrebbero non essere segnalati o collocati in momenti diversi del tempo. L'articolo non analizza gli effetti della deregolamentazione sulla differenziazione e destandardizzazione delle carriere di ingresso in senso causale, ma presenta una *thick-description* (Abbott, 2004) dei cambiamenti nella configurazione longitudinale delle traiettorie per diversi gruppi di lavoratori appartenenti a diverse generazioni. In particolare, ci si concentra sull'interazione tra coorte d'ingresso, genere e titolo di studio al fine di considerare descrittivamente se i rischi legati a specifiche traiettorie d'ingresso si siano progressivamente individualizzati o abbiano continuato a seguire le tradizionali dimensioni della stratificazione sociale.

2. Il contesto italiano

Durante i primi trent'anni dopo la seconda guerra mondiale, in Italia – come nella maggior parte dei paesi europei industrializzati – i rapporti di lavoro mostravano alti gradi di tutela e stabilità grazie (prevalentemente) alla diffusione del lavoro dipendente a tempo indeterminato. Sebbene dal 1962 i contratti a tempo determinato fossero già disciplinati per alcuni settori (legge 230/1962), la promozione della stabilità del lavoro rimase il nucleo dei rapporti di lavoro. Nel 1970 lo Statuto dei lavoratori sanzionò i licenziamenti ingiustificati definendo un regime di protezione reale per i lavoratori impiegati nelle imprese con più di 15 dipendenti.

Tra il 1970 e gli anni 2000, in Italia il ciclo occupazionale ha attraversato due fasi di considerevole espansione (1983-1990 e 1994-primi anni 2000) intercalati da una forte recessione tra il 1991 e il 1993. Dalla metà degli anni '90 alla metà degli anni 2000, come noto, diverse riforme hanno ridotto i vincoli sulle assunzioni con contratti a termine e a tempo parziale e introdotto nuove forme contrattuali atipiche anche con l'obiettivo di favorire (idealmente) la partecipazione di lavoratori più vulnerabili, come le donne, i lavoratori over-50, i giovani e gli immigrati.

Il «pacchetto Treu» (legge n.186/1997) ha introdotto le agenzie di lavoro interinale e contratti di tirocinio; ha inoltre riformato le norme concernenti l'occupazione a tempo determinato (risalenti al 1962), allentando i vincoli per l'assunzione di dipendenti a termine e riducendo

RPS

Emanuela Struffolino e Michele Raitano

le sanzioni per le violazioni relative alla trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. I rimanenti vincoli sull'utilizzo di accordi a tempo determinato sono stati in gran parte rimossi dal decreto legislativo 368/2001, che ha sollevato i datori di lavoro dall'obbligo di dichiarare i motivi specifici per la scelta di un contratto temporaneo. Infine la legge 30/2003 («la Legge Biagi») ha introdotto ulteriori contratti di tipo parasubordinato (ad esempio *job on call* e *job sharing*). Inoltre, dalla metà degli anni '90 le assunzioni a tempo indeterminato nel settore pubblico sono state fortemente ridotte per limitare la spesa pubblica, e così di fatto sono diminuite le possibilità dei giovani di ottenere un contratto stabile in questi settori (Dell'Aringa, Lucifora e Origo, 2007).

La strategia di aggiustamento del mercato del lavoro seguita dall'Italia ha dunque promosso una deregolamentazione «parziale e selettiva» (Esping-Andersen e Regini, 2000) che ha interessato solo i «margini» del sistema, cioè l'occupazione non standard. A differenza di altri paesi europei, in cui l'accesso ai segmenti protetti del mercato del lavoro avviene in funzione dei differenziali nelle competenze (Gebel e Giesecke, 2009; Giesecke e Groß, 2003), in Italia la divisione più marcata si evidenzia tra le coorti di lavoratori più anziani e più giovani. I primi sono rimasti nel segmento «forte», mentre i nuovi entrati, comprese le donne, hanno incontrato difficoltà a uscire dalla «periferia» debole (Barbieri e Scherer, 2009; Barbieri e al., 2016; Gebel e Giesecke, 2016).

Secondo i dati di Eurostat, l'aumento dei rapporti di lavoro non standard si concentra nei contratti da dipendente a tempo determinato (6,2% nel 1998, 7,2% nel 2002, e 10,0% nel 2008) e nei contratti part-time (7,2% nel 1998, 8,5% nel 2002 e 14,1% nel 2008). La crescita dei contratti non standard è stata particolarmente marcata per i lavoratori tra i 15 e i 29 anni: la quota di impiegati a tempo determinato è salita dal 9,7% nel 1983 all'11,4% nel 1993 e al 32,0% nel 2008; la quota dei dipendenti part-time è passata dal 4,7% nel 1983 al 6,0% nel 1993 e al 17,2% nel 2008. Contestualmente, il numero di lavoratori che svolgevano esclusivamente un'attività di tipo parasubordinato (collaboratori e «partite Iva») più che raddoppiò nel periodo 1996-2003 (da circa 840.000 a oltre 1,8 milioni di lavoratori; Raitano, 2018). Le donne risultano sovra-rappresentate in qualsiasi accordo contrattuale atipico, sia dipendente che parasubordinato.

A livello aggregato, l'indice di protezione dell'occupazione (Epl) Ocse per i lavoratori temporanei è sceso da 5,25 alla fine degli anni '80 a 3,25 nel 2001 e a 2,00 nel 2003, mentre l'indice Ocse per i lavoratori a tempo

indeterminato è rimasto costante a 2,76 dagli anni '80, poiché, come noto, la legislazione sui contratti a tempo indeterminato non è stata liberalizzata prima delle riforme del 2012 e del 2015. Come conseguenza del processo di riforma, l'Italia ha registrato la più massiccia diminuzione nei paesi Ocse dell'indice Epl dalla metà degli anni '90 al 2008. Infine, l'adesione al sindacato è aumentata costantemente dal 24,7% della forza lavoro nel 1960, fino al 50,4% nel 1978, per poi scendere costantemente al 33,4% nel 2008 (dati Ocse basati sul database di Jelle Visser).

3. Differenziazione e destandardizzazione delle traiettorie di ingresso

La letteratura sul corso della vita ha concettualizzato la crescente volatilità della transizione alla vita adulta e nel mercato del lavoro in termini di differenziazione (Brückner e Mayer, 2005): al crescere dei tipi di eventi potenzialmente sperimentabili e delle transizioni tra essi, aumenta il grado di differenziazione delle traiettorie individuali. La complessità che ne risulta è utilizzata come indicatore della loro maggiore o minore prevedibilità e linearità. Per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, la crescente instabilità dei rapporti contrattuali non solo genera turnover, ma aumenta anche la volatilità delle carriere individuali, che può tradursi in insicurezza lavorativa di lunga durata per via delle barriere all'ingresso nei segmenti forti del mercato del lavoro (Wilthagen e Tros, 2004; Barbieri e Cutuli, 2015; Gebel e Giesecke, 2016). Per analizzare l'insicurezza dell'occupazione è quindi necessario osservare come le traiettorie occupazionali si sviluppano nel tempo (Berton, Richiardi e Sacchi, 2009).

Tuttavia, questo primo indicatore dice poco sul se e come tali processi abbiano lasciato spazio a una maggiore variabilità *tra* le traiettorie. A riguardo può essere di aiuto il concetto di destandardizzazione, che si riferisce alla progressiva diversificazione tra le esperienze individuali in termini di quando e per quanto tempo specifici eventi si verifichino (Brückner e Mayer, 2005). Nel caso della partecipazione al mercato del lavoro, le traiettorie sono massimamente standardizzate quando tutti gli individui di una popolazione sperimentano le stesse transizioni tra stati lavorativi nello stesso momento lungo il corso di vita: la destandardizzazione aumenta se alcune transizioni non avvengono per tutti o si verificano in momenti diversi del tempo. Una crescente destandardizzazione risulta dalla moltiplicazione delle potenziali configurazioni

RPS

Emanuela Struffolino e Michele Raitano

delle traiettorie di ingresso all'interno della popolazione di interesse. Poiché le traiettorie si dispiegano all'interno di contesti storicamente definiti in cui le opportunità e i vincoli per gli individui cambiano nel tempo, considerare l'andamento della destandardizzazione delle carriere di ingresso significa osservare se e in che misura il *social timing* (Elder, 1994) di eventi e transizioni si sia alterato tra generazioni.

Crescente differenziazione e destandardizzazione sono alla base delle teorie dell'individualizzazione, del postindustrialismo e postfordismo (Beck, 1992; Bell, 1973; Rosanvallon, 1995; Sennett, 1999). Questi filoni teorici suggeriscono che i processi di globalizzazione abbiano generato maggiore incertezza e imprevedibilità in tutti i domini del corso di vita. Per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, l'aumento della flessibilità genera carriere instabili e frammentate per la maggior parte delle forze di lavoro indipendentemente dalle loro caratteristiche individuali. A questa prospettiva si contrappone quella della cosiddetta persistenza delle disuguaglianze, che identifica nelle tradizionali dimensioni della stratificazione le cause di una diversa esposizione ai rischi in un mercato del lavoro deregolamentato (Breen, 1997; Goldthorpe, 2002). In primo luogo tali rischi aumentano tra le generazioni a causa dei processi di ristrutturazione organizzativa innescati dalla deregolamentazione del mercato del lavoro che trasferirebbero i rischi di mercato ai dipendenti (Breen, 1997). In secondo luogo, le conseguenze negative della maggiore differenziazione e destandardizzazione delle carriere (ad esempio frammentazione o la mancata adesione alle aspettative normative rispetto a tempi e modi di stabilizzazione) ricadrebbero su gruppi specifici (Breen, 1997; Goldthorpe, 2002) definiti dalle tradizionali dimensioni della stratificazione sociale, tipicamente genere e titolo di studio.

L'ipotesi del *gendered master status* è coerente con questa prospettiva nel suggerire che, sebbene la partecipazione e l'attaccamento alla forza lavoro delle donne siano aumentate tra le generazioni, la deregolamentazione del mercato del lavoro (fattori istituzionali) e la persistenza di ruoli di genere tradizionali (fattori culturali) agirebbero in accordo nel preservare lo status quo delle differenze di genere nei modelli di partecipazione (Crompton, 2002; Krüger e Levy, 2001). Di conseguenza, in un mercato del lavoro altamente deregolamentato, le donne all'inizio della carriera hanno una più alta probabilità di lavorare con contratti non standard (part-time, temporanei o stagionali) perché dovrebbero soddisfare i requisiti del loro *master status*, dimostrando un maggior in-

vestimento nella famiglia rispetto alla carriera. Questo meccanismo sarebbe poi rafforzato dai datori di lavoro, che non investono per il lungo periodo sulle donne giovani perché prevedono lunghe e/o frequenti pause legate alla (potenziale) maternità (che per le donne delle coorti precedenti che entravano nel mercato del lavoro significava anche la transizione verso l'inattività). Ci si aspetta dunque una maggior differenziazione delle traiettorie di ingresso per le donne, ma anche una maggiore destandardizzazione legata proprio al solo fatto che la partecipazione sia aumentata tra le coorti e donne con aspettative e risorse diverse siano diventate attive e lo siano rimaste più a lungo.

Infine, coerentemente con l'aumento della competenza tecnologica richiesta dalle occupazioni in molti settori e con la conseguente riduzione della domanda di lavoratori poco qualificati (Bound e Johnson, 1992; Katz e Murphy, 1992), proprio questi ultimi sarebbero più esposti ad alti livelli di insicurezza, discontinuità lavorativa e disoccupazione (Barbieri, 2009; Di Prete e al., 2006).

4. *Dati e metodi*

4.1 *Dati*

Le analisi si basano sulla base dati longitudinale Ad-Silc, costruita combinando la rilevazione 2005 dell'indagine It-Silc (la componente italiana della *European Union Statistics on Income and Living Conditions*, Eu-Silc) e gli archivi amministrativi forniti dall'Inps. Nel dettaglio, le informazioni trasversali raccolte in It-Silc sono state combinate ai record longitudinali Inps su tutti gli episodi lavorativi, a partire dal primo, sperimentati dagli intervistati in It-Silc¹.

¹ Ad-Silc presenta numerosi vantaggi rispetto ad altre banche dati longitudinali disponibili per l'Italia. Innanzitutto, poiché Ad-Silc combina informazioni da tutti gli archivi Inps disponibili, è stato possibile isolare tutti i tipi di posizioni lavorative, incluso il lavoro autonomo e quello parasubordinato. In secondo luogo, gli archivi amministrativi sono di fatto privi di attrito, ovvero di uscita degli individui dalla rilevazione (a seguito del primo episodio di occupazione, tutti gli episodi lavorativi degli individui registrati sono osservati fino al 2008) e risultano affidabili riguardo i primi episodi occupazionali, che potrebbero altrimenti essere affetti da un bias di memoria nelle interviste retrospettive (Assaad e al., 2017; Manzoni e al., 2010). Infine, Ad-Silc include le informazioni socio-demografiche rilevate in

Nelle nostre analisi abbiamo selezionato dal campione Ad-Silc il sottogruppo degli individui entrati nel mercato del lavoro tra il 1974 e il 2001 ad un'età compresa tra 15 e 34 anni (uomini = 8.398; donne = 7.147). Le coorti di ingresso sono state raggruppate in classi quinquennali (1974-1978, 1979-1983 e così via) per seguire i cambiamenti nella differenziazione e nella standardizzazione nel tempo.

La tabella 1 presenta la distribuzione del campione per genere, istruzione e coorte di ingresso. Da questa tabella si evince come i livelli d'istruzione siano cresciuti considerevolmente negli ultimi decenni, in particolare per le donne.

Tabella 1 - Distribuzione del campione per genere, titolo di studio e coorte d'ingresso nel mercato del lavoro

	Donne				Uomini			
	Titolo di studio				Titolo di studio			
	Al più licenza media inferiore	Diploma superiore	Laurea	Totale campione	Al più licenza media inferiore	Diploma superiore	Laurea	Totale campione
1974-1978	54,7	38,4	6,9	1.024	54,8	39,1	6,1	1.155
1979-1983	50,2	42,7	7,1	1.248	54,4	38,6	7,1	1.616
1984-1988	40,9	50,6	8,5	1.348	44,6	48,2	7,2	1.655
1989-1993	29,8	58,2	12,1	1.336	39,2	50,9	9,9	1.469
1994-1997	23,9	57,3	18,8	945	30,5	55,5	14,0	1.148
1998-2001	19,2	60,6	20,2	1.246	28,3	56,5	15,1	1.355
Totale	36,4	51,5	12,1	7.147	42,4	47,9	9,7	8.398

Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ad-Silc.

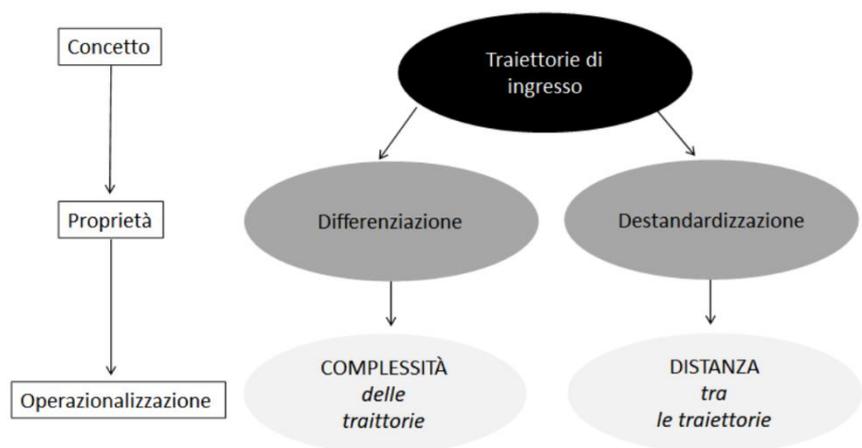
4.2 La costruzione delle sequenze

La fase di ingresso della carriera lavorativa può essere concettualizzata come una sequenza di stati categoriali qualitativi da analizzare nel complesso del loro sviluppo nel tempo piuttosto che come un insieme di elementi isolati. L'oggetto di studio, di conseguenza, diviene l'intera traiettoria e non la singola transizione tra stati o la durata di uno specifico episodio lavorativo: le carriere sono da intendersi come realizzazioni individuali di un processo che presenta regolarità a livello aggregato (Abbott, 2016).

It-Silc, in primis il titolo di studio, generalmente assente nelle banche dati disponibili per l'Italia estratte da archivi amministrativi.

Per ciascun individuo è stata dunque costruita una sequenza per i primi 7 anni di partecipazione al mercato del lavoro². Ciascun mese lungo la sequenza è stato codificato in base allo stato sul mercato del lavoro corrispondente: apprendistato, dipendente a tempo pieno nel settore privato, dipendente part-time nel settore privato, pubblico impiego (i dati non consentono di distinguere tra tempo pieno e parziale), lavoro autonomo (commercianti, artigiani e agricoltori), libero professionisti (ad esempio avvocati, architetti, medici) e disoccupazione/inattività³. Non si sono tenute in considerazione le transizioni tra diversi datori di lavoro se queste non hanno portato anche a un cambiamento nel tipo di contratto. Questa scelta è coerente con l'obiettivo di enfatizzare la dimensione dell'insicurezza occupazionale, piuttosto che l'insicurezza del posto di lavoro in sé connessa alla durata dei contratti.

Figura 1 - Concettualizzazione delle caratteristiche delle traiettorie di ingresso



Nota: Adattato da Fasang (2012).

² L'analisi delle sequenze è stata condotta utilizzando i pacchetti TraMineR e TraMineRextras (Gabadinho e al., 2011) e Weighted-Cluster (Studer, 2013), versione R.3.2.5 (R Core Team, 2017).

³ Purtroppo, l'identificazione dei contratti a tempo determinato nel settore pubblico non è disponibile, mentre lo è solo dal 1998 per il settore privato: di conseguenza queste forme contrattuali non possono essere distinte da quelle a tempo indeterminato. Inoltre, i contratti di para-subordinazione sono stati codificati come tali solo dal 1996: gli episodi di lavoro subordinato sono codificati dunque come occupazione nel settore privato.

Infatti, la mobilità tra diversi posti di lavoro non si traduce necessariamente in insicurezza fintanto che la stessa tipologia occupazionale è preservata (Biemann, Fasang e Grunow, 2011; Hollister, 2012).

Come mostra la figura 1, le due proprietà delle traiettorie differenziazione – ovvero la variabilità lungo le singole sequenze – e destandardizzazione – ovvero la differenza tra le sequenze – sono state operate attraverso l'uso di misure di complessità e distanza.

4.3 Differenziazione: indice di complessità

L'indice di complessità (Gabadinho e al., 2011) per l'identificazione della differenziazione lungo le singole sequenze tiene conto dell'occorrenza degli stati possibili, della durata di ciascun episodio e del numero di transizioni tra stati lungo la sequenza⁴. Il valore minimo di $C=0$ corrisponde a sequenze composte da un singolo stato e aventi dunque entropia uguale a 0. Il valore massimo di $C=1$ si riferisce a sequenze in cui tutti gli stati possibili appaiono nella sequenza e hanno uguale durata⁵. È importante mettere in luce che per via della nostra definizione degli stati (che non distingue tra contratti a tempo determinato e indeterminato), l'indice di complessità rappresenta un limite inferiore della complessità effettiva perché ignora le transizioni tra occupazione permanente e temporanea e tra lavoro subordinato e lavoro autonomo. Inoltre, il valore dell'indice di complessità è stato sottostimato per le coorti più giovani perché le transizioni tra occupazione e accordi parasubordinati e occupazione temporanea e permanente sono chiaramente aumentate negli ultimi decenni. Pertanto, la crescente complessità per le giovani coorti di ingresso potrebbe essere senz'altro interpretata come un effettivo aumento tra le coorti.

⁴ Per la sequenza (x) l'indice di complessità è calcolato come:

$$0 \leq C(x) = \sqrt{\frac{q(x)}{q_{max}} * \frac{h(x)}{x_{max}}} \leq 1$$

dove $q(x)$ rappresenta il numero di transizioni nella sequenza, $h(x)$ è l'entropia longitudinale di una sequenza (cioè la sua variabilità); $q(x)$ e $h(x)$ sono divisi per i rispettivi massimi, q_{max} e x_{max} . L'indice di complessità è quindi calcolato come la media delle due componenti normalizzate.

⁵ Per identificare quali differenze tra gruppi sono statisticamente significative, abbiamo stimato intervalli di confidenza per ogni sotto-campione utilizzando la procedura di bootstrapping con 1000 ripetizioni con sostituzione (Efron e Tibshirani, 1993).

4.4. Destandardizzazione: distanza tra le sequenze

Per misurare la destandardizzazione abbiamo calcolato da distanza tra coppie di sequenze con lo scopo di comparare il valore medio della distanza tra traiettorie di ingresso tra i sotto-campioni di interesse. La comparazione tra sequenze si basa generalmente su tecniche di *optimal matching*, che calcolano la distanza tra due sequenze come il «costo» di trasformare una sequenza nell'altra attraverso l'inclusione o la sostituzione di specifici elementi (stati a ogni punto nel tempo) lungo la sequenza (Abbott, 1995)⁶.

5. Risultati

Prima di discutere nel dettaglio l'evoluzione tra le coorti di ingresso dei due indici sintetici di differenziazione e destandardizzazione, è utile considerare i cambiamenti nel numero medio di mesi (nei 7 anni considerati) trascorsi in ciascuno stato che compone le sequenze per genere, titolo di studio e coorte. La figura 2 mostra che, per quanto riguarda le donne, i cambiamenti più significativi differiscono per titolo di studio. Le lavoratrici poco qualificate sperimentano un aumento del numero di mesi trascorsi in lavori part-time nel settore privato (da 0 a 9,4) e una diminuzione in quelli trascorsi con lavori a tempo pieno nel settore privato (da circa 35 mesi a 22,7). Una leggera diminuzione si riscontra anche nel tempo trascorso nel settore pubblico.

Le donne con una qualifica secondaria superiore si distinguono da quelle con qualifica inferiore solo per periodi più lunghi trascorsi in ognuno degli stati per cui è osservabile un cambiamento nel tempo. È interessante rilevare che il tempo trascorso come apprendista aumenta progressivamente attraverso le coorti per le donne con istruzione media, mentre per le donne meno qualificate troviamo un sostanziale divario solo tra la prima e la seconda coorte (dal 1974-1978 al 1979-1983). Lo stesso vale anche per gli uomini se consideriamo sia la tendenza che la dimensione del cambiamento.

⁶ Il calcolo del «costo» finale della trasformazione di una sequenza in un'altra attraverso l'allineamento degli stati si basa sulla somma dei risultati di due operazioni: la sostituzione di uno stato con un altro in ogni punto del tempo (costo=2) e l'inserimento/eliminazione di uno stato (costo=1). Anche in questo caso, gli intervalli di confidenza intorno alla distanza media per ciascun sotto-campione sono stati stimati tramite la procedura di *bootstrapping* basata su 1000 ripetizioni con sostituzione.

Qui va la figura 2

RPS

IL DIVARIO GENERAZIONALE NELL'ACCESSO AL MERCATO DEL LAVORO

Questa dinamica è coerente con la diffusione dell'apprendistato tra i livelli di istruzione, ma i risultati ottenuti aggiungono un nuovo elemento: l'apprendistato caratterizza principalmente i percorsi meno qualificati sin dalla sua introduzione, ma diventa sempre più importante tra le coorti nel plasmare percorsi di carriera per individui con istruzione secondaria superiore. Infine, per le donne con la laurea l'apprendistato e il lavoro autonomo sono residuali.

In secondo luogo, il numero di mesi trascorsi con contratti a tempo pieno nel settore privato aumenta (specialmente per l'ultima coorte 1998-2001), così come per i lavori part-time nel settore privato e per le posizioni da professionista (soprattutto per le coorti più recenti). Diminuiscono, invece, i mesi trascorsi come lavoratrici dipendenti nel settore pubblico (pur rimanendo superiori rispetto al caso di coloro con titoli di studio più basso) e in disoccupazione.

Le stime per gli uomini mettono in luce una configurazione più complessa, essendo le tendenze tra le coorti meno definite. Come accennato, l'evoluzione nel tempo dei mesi trascorsi in apprendistato segue lo stesso schema usato per le donne. Per gli individui con al più la licenza media, l'unico cambiamento rilevante si riscontra nella diminuzione del tempo pieno nel settore privato e del lavoro autonomo tra la prima e la seconda coorte, che si arresta, però, per le coorti successive. Anche per gli uomini, il risultato più interessante per chi ha almeno un diploma secondario superiore riguarda la diminuzione dei mesi trascorsi in disoccupazione/inattività, a fronte di un aumento del tempo trascorso come lavoratori autonomi o con contratti full-time nel settore privato.

La figura 3 mostra la complessità per genere, coorte di ingresso e titolo di studio. In generale, rispetto agli individui con titoli di studio superiori, quelli con licenza media sperimentano in media traiettorie d'ingresso più complesse. Per questo gruppo, le differenze di genere sono significative solo per la coorte più vecchia di lavoratori. Tuttavia è importante mettere in luce che le traiettorie d'ingresso delle donne poco istruite della coorte 1998-2001 sono quelle più complesse in assoluto, suggerendo una grande volatilità e imprevedibilità delle loro carriere dovuta alle crescenti transizioni tra diversi stati lavorativi e/o fuori e dentro il mercato nel lavoro.

Per uomini e donne con diploma superiore, la complessità è aumentata tra le coorti di ingresso: nel caso delle donne in particolare, la complessità per le coorti più giovani approssima da vicino i valori di quelle con istruzione inferiore.

RPS

Emanuela Struffolino e Michele Raitano

Qui va la figura 3

RPS

IL DIVARIO GENERAZIONALE NELL'ACCESSO AL MERCATO DEL LAVORO

Qui va la figura 4

RPS

Emanuela Struffolino e Michele Raitano

Fra chi ha conseguito una laurea, per gli uomini le fluttuazioni tra le coorti sono residuali (ad eccezione del passaggio tra la prima e la seconda coorte); le donne della coorte più vecchia mostrano un valore significativamente superiore a quello degli uomini della stessa coorte: successivamente, la complessità diminuisce per le successive due coorti per poi tornare a crescere monotonicamente dalla coorte 1984-1993 in poi.

Diminuisce, dunque, il tempo passato in disoccupazione, ma aumenta la complessità delle traiettorie di ingresso, generando crescente volatilità e (potenzialmente) insicurezza.

La figura 4 mostra la distanza media tra coppie di sequenze per ciascun sotto-campione definito da genere, titolo di studio e coorte di ingresso. Ad una maggiore distanza media corrisponde una più alta destandardizzazione delle traiettorie in quel gruppo, ovvero gli individui sperimentano diversi stati in diversi punti nel tempo. Al contrario, distanze minori indicano traiettorie più simili tra loro, lungo le quali gli stessi stati sono sperimentati negli stessi punti nel tempo. Il valore della destandardizzazione tra le coorti mostra andamenti molto diversi per titolo di studio. Uomini e donne con licenza elementare sperimentano traiettorie di ingresso progressivamente più destandardizzate passando da una coorte all'altra.

L'aumento della destandardizzazione è più pronunciato passando dalla prima alla seconda coorte per chi ha un diploma secondario superiore: l'indicatore decresce poi per gli uomini delle coorti successive per poi crescere nuovamente per la coorte 1998-2001, mentre cresce linearmente per le donne per poi decrescere dalla coorte 1994-1997.

Infine, la destandardizzazione delle carriere di ingresso per coloro che entrano nel mercato del lavoro con una laurea aumenta improvvisamente passando dalla coorte 1984-1988 a quella 1989-1993. Quest'ultima coorte mostra il valore più alto in assoluto sia per gli uomini sia per le donne tra coorti e titolo di studio. La destandardizzazione diminuisce per le coorti successive di laureati, giungendo a valori simili a quelli degli individui con titoli di studio inferiori per la coorte 1998-2001.

6. Conclusioni

Nell'articolo sono stati considerati i cambiamenti tra coorti nella complessità e nella destandardizzazione delle traiettorie d'ingresso nel mercato del lavoro. L'evoluzione di questi due indicatori è connessa alle

opportunità di stabilizzazione disponibili per le generazioni di lavoratori prima, durante e dopo le riforme volte ad aumentare la flessibilizzazione. Utilizzando dati longitudinali Inps sugli episodi lavorativi per il campione italiano Eu-Silc 2005 sui primi sette anni di partecipazione al mercato del lavoro, l'analisi delle sequenze ha messo in luce marcate differenze per titolo di studio nei livelli e nell'evoluzione dei due indicatori considerati.

Anzitutto, sono soprattutto i meno istruiti a essere esposti a forte volatilità e variabilità delle traiettorie individuali: più alto è il livello di istruzione, meno complesse sono le carriere di ingresso, specialmente nel caso delle donne. Inoltre, l'andamento dell'indice di complessità mostra come tra gli individui con livello d'istruzione basso o intermedio la differenziazione sia aumentata tra le coorti per le donne più che per gli uomini: ciò è dovuto in parte alla crescita del numero medio di transizioni e di stati lavorativi diversi sperimentati e dall'aumento del tempo trascorso in occupazione piuttosto che disoccupazione, in particolare dalle donne.

Anche l'aumento tra coorti della destandardizzazione sembra interessare in particolare le traiettorie d'ingresso delle donne. Questo risultato è coerente con quanto riportato in letteratura per altri paesi (ad esempio Simonson, Gordo e Titova, 2011 per la Germania, e Widmer e Ritschard, 2009, per la Svizzera). In generale, il titolo di studio è inversamente correlato alla destandardizzazione. Tuttavia, considerando l'andamento dell'indicatore tra le coorti, l'ipotesi relativa alla crescente esposizione dei lavoratori meno istruiti a una più ampia varietà di percorsi per via delle scarse opportunità di stabilizzazione a breve termine è solo in parte supportata. Infatti, i laureati e le laureate entrati nel mercato del lavoro nei primissimi anni '90 mostrano i livelli più alti di destandardizzazione in assoluto. Per le coorti successive l'indicatore decresce allineandosi a quelli dei meno istruiti per l'ultima coorte sotto esame.

Nel complesso, dunque, quando si considerano i primi anni di partecipazione attiva, il peggioramento delle condizioni di lavoro nel breve e medio periodo per le coorti più giovani rispetto a quelle più anziane non sembra essere dovuto a minori opportunità lavorative in termini assoluti (che sono aumentate a seguito della deregolamentazione), ma piuttosto alle opportunità di stabilità delle carriere di ingresso e della perdita salariale connessa all'instabilità (Raitano e Struffolino, 2013). Questo suggerisce interessanti implicazioni per le disuguaglianze tra generazioni per genere e titolo di studio nell'opportunità di soddisfare le

RPS

Emanuela Struffolino e Michele Raitano

aspettative individuali in altri ambiti della vita (come la formazione della famiglia) per le quali la stabilità nell'occupazione nel medio periodo è strumentale.

La nostra analisi descrittiva si è concentrata sulle differenze tra coorti per genere e titolo di studio. Sappiamo che considerare altri fattori sarebbe necessario per escludere effetti indiretti sulle nostre variabili d'interesse. Ad esempio, i dati Ad-Silc non consentono di tracciare la mobilità geografica nel tempo per le coorti di lavoratori più vecchie. Inoltre, l'età all'ingresso nel primo lavoro (ovvero il punto di partenza delle traiettorie considerate nelle analisi) può variare in funzione di caratteristiche individuali osservate e non osservate. Considerare le differenze per livello d'istruzione ci consente di tenere solo parzialmente sotto controllo questa variabilità. Infine, le analisi non tengono conto dell'interazione tra le traiettorie lavorative ed eventi in altri ambiti del corso di vita, come la nascita dei figli, matrimoni e separazioni. Nonostante questi limiti, la nostra esplorazione delle dinamiche di differenziazione e destandardizzazione rappresenta un punto di partenza per estendere l'analisi delle differenze tra coorti d'ingresso nelle diverse macro-aree geografiche o in paesi che hanno sperimentato percorsi simili di cambiamento istituzionale.

Riferimenti bibliografici

- Abbott A., 1995, *Sequence Analysis: New Methods for Old Ideas*, «Annual Review of Sociology», vol. 21, n. 1, pp. 93-113.
- Abbott A., 2004, *Methods of discovery: Heuristics for the social sciences*, WW Norton e Company, New York, Londra.
- Abbott A., 2016, *Processual sociology*, Chicago University Press, Chicago.
- Assaad R., Krafft C. e Yassin S., 2017, *Comparing Retrospective and Panel Data Collection Methods to Assess Labor Market Dynamics*, Ita Discussion Paper, n. 11052.
- Autor D. H. e Houseman S. N., 2010, *Do Temporary Help Jobs Improve Labor Market Outcomes for Low-Skilled Workers? Evidence from «Work First»*, «American Economic Journal: Applied Economics», vol. 2, n. 3, pp. 96-128.
- Barbieri P., 2009, *Flexible Employment and Inequality in Europe*, «European Sociological Review», vol. 25, n. 6, pp. 621-628.
- Barbieri P. e Scherer S., 2009, *Labour Market Flexibilization and its Consequences in Italy*, «European Sociological Review», vol. 25, n. 6, pp. 677-692.
- Barbieri P. e Cutuli G., 2015, *Employment Protection Legislation, Labour Market*

- Dualism, and Inequality in Europe*, «European Sociological Review», vol. 32, n. 4, pp. 501-416.
- Barbieri P., Cutuli G., Luijkx R., Mari G. e Scherer S., 2016, *Substitution, entrapment, and inefficiency? Cohort inequalities in a two-tier labour market*, «Socio-Economic Review», Doi: 10.1093/ser/mww035.
- Beck U., 1992, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, Londra.
- Bell D., 1973, *The coming of post-industrial society. A venture in social forecasting*, Basic Books, New York.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, il Mulino, Bologna.
- Biemann T., Fasang A. E. e Grunow D., 2011, *Do Economic Globalization and Industry Growth Destabilize Careers? An Analysis of Career Complexity and Career Patterns Over Time*, «Organization Studies», vol. 32, n. 12, pp. 1639-1663.
- Boeri T., 2011, *Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets*, in Ashenfelter O. e Card D. (a cura di), *Handbook of Labor Economics*, vol. 4b, Elsevier, Amsterdam, pp. 1173-1236.
- Bound J. e Johnson G., 1992, *Changes in the Structure of Wages in the 1980's: An Evaluation of Alternative Explanations*, «American Economic Review», vol. 82, n. 3, pp. 371-392.
- Breen R., 1997, *Risk, recommodification and stratification*, «Sociology», vol. 31, n. 3, pp. 473-489.
- Brückner H. e Mayer K. U., 2005, *De-Standardization of the Life Course: What it Might Mean? And if it Means Anything, Whether it Actually Took Place?*, «Advances in Life Course Research», vol. 9, pp. 27-53.
- Contini B. e Trivellato U. (a cura di), 2005, *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, il Mulino, Bologna.
- Crompton R., 2002, *Employment, flexible working and the family*, «The British journal of sociology», vol. 53, n. 4, pp. 537-558.
- Dell'Aringa C., Lucifora C. e Origo F., 2007, *Public sector pay and regional competitiveness. A first look at regional public-private wage differentials in Italy*, «The Manchester School», vol. 75, n. 4, pp. 445-478.
- Di Prete T.A., Goux D., Maurin E. e Quesnel-Vallee A., 2006, *Work and pay in flexible and regulated labor markets: A generalized perspective on institutional evolution and inequality trends in Europe and the U.S.*, «Research in Social Stratification and Mobility», vol. 24, n. 3, pp. 311-332.
- Efron B. e Tibshirani R.J., 1993, *An introduction to the bootstrap*, Chapman & Hall, Boca Raton, FL.
- Elder G.H., 1994, *Time, Human Agency, and Social Change: Perspectives on the Life Course*, «Social Psychology Quarterly», vol. 57, n. 1, pp. 4-15.
- Elder G.H., 1998, *The Life Course as Developmental Theory*, «Child development»,

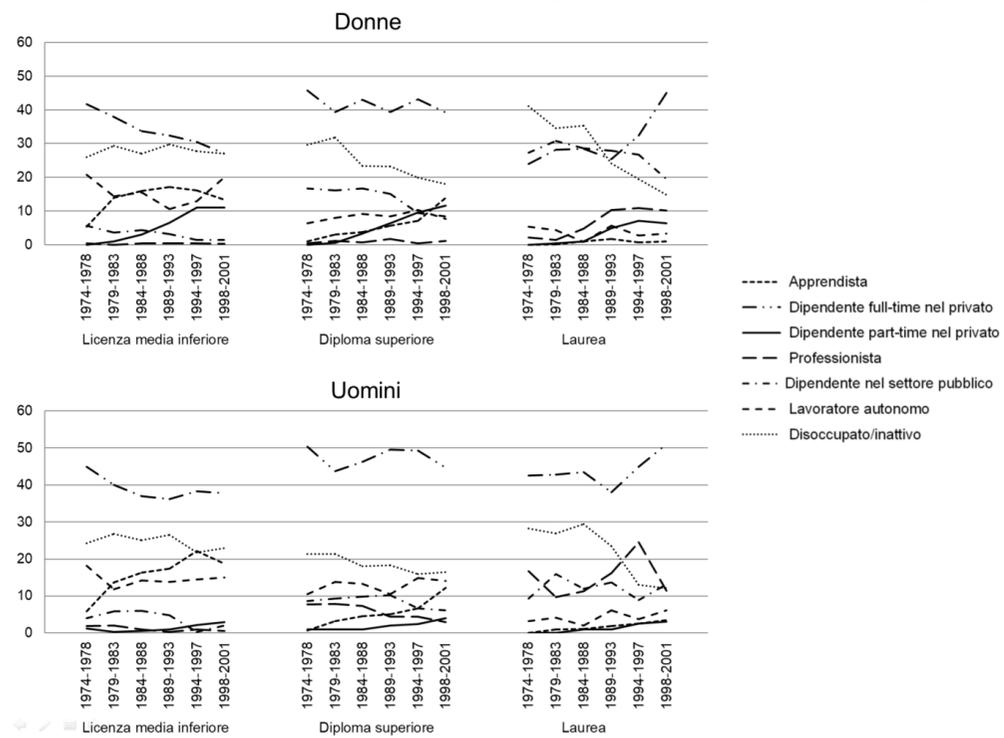
- vol. 69, n. 1, pp. 1-12.
- Esping-Andersen G. e Regini M., 2000, *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, Oxford.
- Fasang A.E., 2012, *Retirement patterns and income inequality*, «Social Forces», vol. 90, n. 3, pp. 685-711.
- Gabadinho A., Ritschard G., Mueller N.S. e Studer M., 2011, *Analyzing and Visualizing State Sequences in R with TraMineR*, «Journal of Statistical Software», vol. 4, n. 40, pp. 1-37.
- Gagliarducci F., 2005, *The Dynamics of Repeated Temporary Jobs*, «Labour Economics», vol. 12, n. 4, pp. 429-448.
- Gebel M. e Giesecke J., 2009, *Labour market flexibility and inequality: the changing risk patterns of temporary employment in West Germany*, «Zeitschrift Für ArbeitsmarktForschung», vol. 42, n. 3, pp. 234-251.
- Gebel M. e Giesecke J., 2016, *Does Deregulation Help? The Impact of Employment Protection Reforms on Youths' Unemployment and Temporary Employment Risks in Europe*, «European Sociological Review», vol. 32, n. 4, pp. 486-500.
- Giesecke J. e Groß M., 2003, *Temporary employment: chance or risk?*, «European Sociological Review», vol. 19, n. 2, pp. 161-177.
- Goldthorpe J.H., 2002, *Globalisation and social class*, «West European Politics», vol. 25, n. 3, pp. 1-28.
- Hollister M.N., 2012, *Employer and occupational instability in two cohorts of the national longitudinal surveys*, «The Sociological Quarterly», vol. 53, n. 2, pp. 238-263.
- Katz L.F. e Murphy K.M., 1992, *Changes in relative wages, 1963-1987: supply and demand factors*, «The quarterly journal of economics», vol. 107, n. 1, pp. 35-78.
- Krüger H. e Levy R., 2001, *Linking Life Courses, Work, and the Family: Theorizing a Not So Visible Nexus between Women and Men*, «The Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie», vol. 26, n. 2, pp. 145-166.
- Manzoni A., Vermunt J. K., Luijkx R. e Muffels R., 2010, *Memory Bias in Retrospectively Collected Employment Careers: A Model-Based Approach to Correct for Measurement Error*, «Sociological Methodology», vol. 40, n. 1, pp. 39-73.
- Oecd, 1994, *Oecd Jobs Study*, Oecd Publishing, Parigi.
- R Core Team, 2017, *R: A language and environment for statistical computing*, R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria, disponibile al sito internet: www.R-project.org.
- Raitano M. e Struffolino E., 2013, *Traiettorie lavorative e salariali a inizio carriera in Italia: un'analisi longitudinale*, «Stato e Mercato», vol. 3, n. 99, pp. 389-422.
- Raitano M., 2018, *Italy: Para-subordinate workers and their social protection*, in Oecd (a cura di), *The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?*, Oecd Publishing, Parigi.
- Rosanvallon P., 1995, *La nouvelle question sociale*, Seuil, Parigi (trad. it: 1997, *La*

- nuova questione sociale*, Edizioni Lavoro, Roma).
- Schizzerotto A., Trivellato U. e Sartor N. (a cura di), 2011, *Generazioni diseguali. Le condizioni di vita dei giovani di ieri e di oggi: un confronto*, il Mulino, Bologna.
- Sennett R., 1999, *The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism*, WW Norton e Company, New York, Londra.
- Simonson J., Gordo L. R. e Titova N., 2011, *Changing employment patterns of women in Germany: How do baby boomers differ from older cohorts? A comparison using sequence analysis*, «Advances in Life Course Research», vol. 16, n. 2, pp. 65-82.
- Studer M., 2013, *WeightedCluster Library Manual: A practical guide to creating typologies of trajectories in the social sciences with R*, Lives Working Papers, Nccr Lives, n. 24.
- Van Winkle Z. e Fasang A., 2017, *Complexity in Employment Life Courses in Europe in the Twentieth Century – Large Cross-National Differences but Little Change across Birth Cohorts*, «Social Forces», vol. 96, n. 1, pp. 1-30.
- Widmer E. D. e Ritschard G., 2009, *The de-standardization of the life course: Are men and women equal?*, «Advances in Life Course Research», vol. 14, n. 1-2, pp. 29-39.
- Wilthagen T. e Tros F., 2004, *The Concept of «Flexicurity»: a New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, «Transfer: European Review of Labour and Research», vol. 10, n. 2, pp. 166-186.

RPS

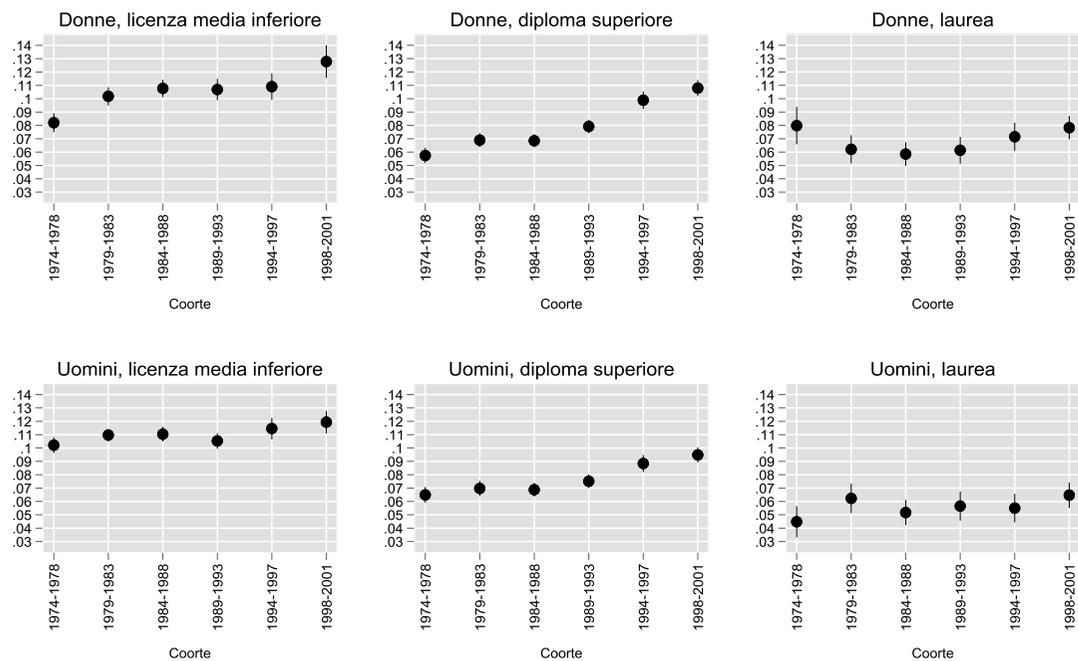
Emanuela Struffolino e Michele Raitano

Figura 2 - Numero di mesi trascorsi in ciascuno stato lavorativo per genere, titolo di studio e coorte di ingresso nel mercato del lavoro



Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ad-Silc.

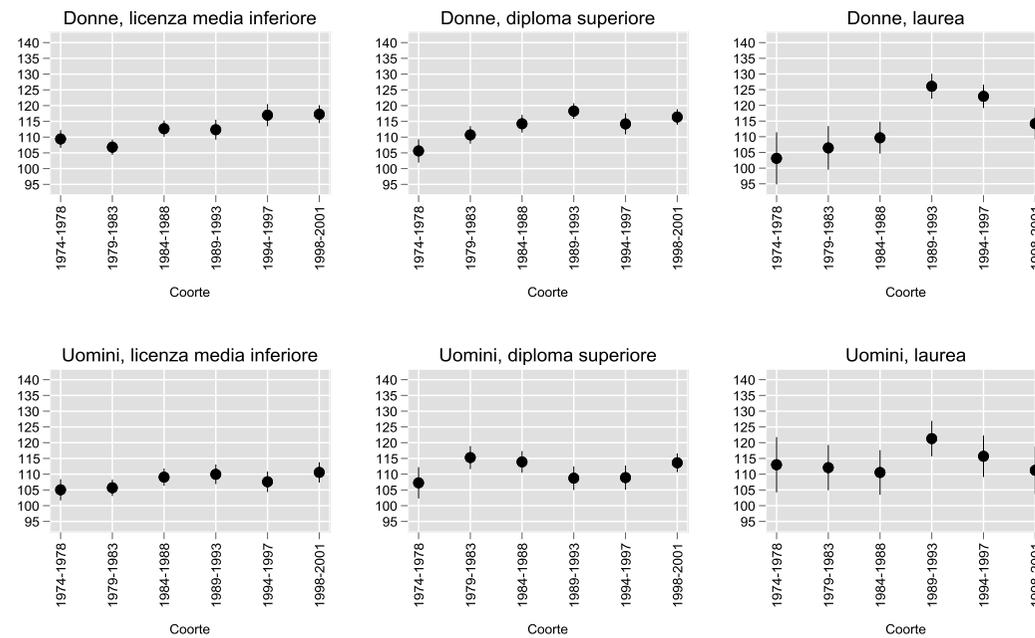
Figura 3 - Cambiamenti tra coorti della differenziazione delle traiettorie lungo i primi 7 anni di partecipazione al mercato del lavoro per genere e titolo di studio: indice di complessità delle traiettorie individuali



Nota: Intervalli di confidenza al 95%.

Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ad-Silc.

Figura 4 - Cambiamenti tra coorti della destandardizzazione delle traiettorie lungo i primi 7 anni di partecipazione al mercato del lavoro per genere e titolo di studio: distanza tra le traiettorie



Nota: Misura di distanza basata sulla sotto-sequenza più lunga in comune nella comparazione a coppie tra le sequenze. Intervalli di confidenza al 95%.

Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ad-Silc.

La questione generazionale nel sistema pensionistico italiano: le modifiche normative e il contesto macro-economico

Carlo Mazzaferro

RPS

L'articolo affronta la tematica degli effetti del sistema pensionistico in un'ottica generazionale e si concentra sull'analisi delle condizioni istituzionali, demografiche ed economiche nelle quali quattro generazioni rappresentative hanno accumulato i diritti per la loro pensione. Le generazioni esaminate, nate rispettivamente nel 1945, nel 1955, nel 1965 e nel 1975, fronteggiano al tempo stesso un assetto istituzionale in radicale cambiamento e condizioni sul mercato del lavoro molto differenti. Dal punto di vista istituzionale il passaggio dal sistema retributivo (che riguarda le pensioni delle due generazioni più anziane e in parte della terza) a quello contributivo (che riguarda soprattutto la generazione più giovane) prefigura una differente distribuzione dei rischi

demografici, economici e politici. La proiezione futura delle sorti pensionistiche delle quattro generazioni mostra che solo in presenza di un significativo aumento dell'età effettiva di pensionamento l'adeguatezza del sistema pensionistico pubblico per le generazioni più giovani potrà aspirare al mantenimento dei livelli raggiunti da coloro che sono andati in pensione negli anni più recenti. Due temi risultano cruciali in termini di politica economica e di disegno del sistema pensionistico futuro: la capacità del sistema pensionistico di contribuire al contrasto alla povertà tra gli anziani e la tematica della produttività dei lavoratori in età avanzata. Il successo della riforma contributiva nel lungo periodo dipenderà in maniera cruciale da questi due aspetti.

1. Introduzione

La questione generazionale è uno degli aspetti maggiormente affrontati nel dibattito sugli effetti delle riforme nei sistemi pensionistici. Quasi sempre il rapporto di scambio tra generazioni, passate, presenti e future, determinato dai termini del contratto pensionistico, è percepito come fonte di problemi allocativi e distributivi, che le riforme stesse e la politica fanno sempre più fatica a ricomporre. Non è infatti inusuale sentire parlare di conflitto generazionale quando si ragiona

sui sistemi pensionistici. Un'estesa letteratura ha da tempo cercato di fornire valutazioni teoriche e empiriche sulla dimensione dello sbilanciamento generazionale delle politiche di bilancio pubblico, di cui quelle pensionistiche costituiscono la parte più importante e più nota. Kotlikoff (2001) è il lavoro che meglio sintetizza questi aspetti. Altri contributi hanno messo in evidenza (Sinn, 2000) come l'introduzione di un sistema pensionistico a ripartizione comporti sempre la creazione di una passività implicita per lo Stato, che presenta molte analogie con il debito pubblico, tra cui anche quella di realizzare una redistribuzione delle risorse tra generazioni nate in epoche differenti.

Sebbene questo approccio, anche alla luce dell'invecchiamento della popolazione che sta interessando le economie sviluppate, sia centrale nel dibattito di politica economica, vi è una prospettiva differente rispetto alla quale la questione «generazionale» può essere letta e interpretata, ed è questa quella che seguiremo nel presente contributo. Essa richiede di abbandonare il legame tra le sorti di generazioni nate in epoche differenti e di confrontare invece il contesto complessivo, economico e istituzionale, all'interno del quale quelle medesime generazioni accumulano prima e utilizzano poi il risparmio obbligatorio che viene impiegato per il finanziamento della pensione. In altri termini siamo qui più interessati a una prospettiva longitudinale o di ciclo vitale, dove sia possibile analizzare e confrontare, per ogni generazione, gli accadimenti rilevanti ai fini pensionistici, prima nella fase di versamento dei contributi e poi in quella di percezione della pensione. Per seguire questa linea di indagine è necessario lasciare sullo sfondo l'idea del sistema pensionistico pubblico come meccanismo redistributivo e ragionare invece ricordando che esso è, dal punto di vista individuale, un piano di risparmio obbligatorio di durata pluridecennale. Nella prima fase del piano, che corrisponde agli anni di attività sul mercato del lavoro, i membri di una generazione versano al sistema contributi pensionistici che determinano, secondo le regole vigenti in quel momento e secondo la forma di finanziamento scelta, l'accumulazione di diritti che sono necessari per la riscossione di una pensione¹. Nella seconda fase, che si realizza a partire dal raggiungimento di un'età

¹ Tecnicamente la natura del diritto differisce a seconda del metodo di finanziamento adottato. Nel caso della capitalizzazione i diritti si accumulano in relazione alla dimensione delle riserve finanziarie detenute dai membri della generazione attiva. Nei sistemi a ripartizione, in assenza di riserve finanziarie, sono garantiti dallo Stato.

convenzionalmente definita come «pensionabile» e che dura fino alla scomparsa per morte di tutti i membri di una generazione, i diritti accumulati vengono esercitati dagli assicurati, che quindi riscuotono la pensione secondo le regole stabilite dalla normativa.

In questa prospettiva le sorti pensionistiche di ogni generazione dipendono sostanzialmente da due ordini di fattori: i) le condizioni economiche e demografiche all'interno delle quali ogni generazione si trova a trascorrere gli anni di attività e pensionamento e ii) la relazione tra la somma complessiva dei contributi versati e delle pensioni ricevute nel corso della vita. Rispetto al primo punto, trascorrere la fase attiva in un periodo di crescita demografica ed economica è sempre una buona notizia in termini di accumulazione dei diritti alla pensione futura. Rispetto al secondo punto, le regole scelte democraticamente da una collettività servono a indicare in quale modo quella stessa collettività decide di dividere il prodotto corrente tra coloro che partecipano al processo di produzione e coloro che invece non lo fanno per motivi di età.

Lo spartiacque dell'analisi sarà la modifica nel principio di calcolo della pensione introdotta nel 1995 con la riforma Dini e rafforzata nel 2011 con la riforma Fornero. Il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo è infatti, al netto della lentezza della fase di transizione, una modifica strutturale dal punto di vista dell'assetto istituzionale del sistema pensionistico italiano. Si verificherà quali siano le prospettive pensionistiche per coloro che sono andati in quiescenza con la regola pre-riforma e quali invece quelle di chi andrà in pensione con la nuova regola di calcolo.

L'esercizio proposto non è banale. Se da un lato, infatti, l'analisi relativa alle regole vigenti del sistema pensionistico può essere fatta in maniera relativamente diretta, nulla garantisce che quelle medesime regole rimarranno invariate in futuro. C'è sostanzialmente un rischio politico legato alla possibilità che i termini del contratto pensionistico per le generazioni attive possano cambiare nel futuro prossimo. Le esperienze degli anni successivi alla riforma del 1995 hanno segnalato questo come un fattore molto importante per valutare gli effetti delle riforme nel contesto italiano. Inoltre, e questo è forse l'aspetto rispetto al quale occorre porre maggiore attenzione, il confronto, soprattutto quello empirico, deve essere fatto mettendo insieme dati e informazioni su quanto già accaduto in passato con ciò che, presumibilmente, accadrà in un futuro anche molto lontano. Le capacità di previ-

RPS

Carlo Mazzafèro

sione degli economisti sono state messe in difficoltà quando l'orizzonte di analisi era molto più breve di quello necessario a formulare ipotesi su ciò che accadrà alle pensioni delle generazioni che oggi sono attive sul mercato del lavoro. Questo induce a prendere con la necessaria prudenza le conclusioni a cui si perviene, ma stimola anche a procedere in una direzione che si rivela importante per valutare le caratteristiche del sistema di protezione contro i rischi di caduta del reddito durante la vecchiaia costruito dal legislatore nel corso degli ultimi decenni in Italia.

Il seguito del contributo è organizzato come segue. Nel secondo paragrafo si analizza come, dal punto di vista delle regole, si possano confrontare le prospettive pensionistiche di chi vedrà la propria pensione calcolata con il sistema contributivo rispetto a chi invece ha potuto beneficiare di quello retributivo. Nel terzo paragrafo si presentano e si confrontano alcune evidenze empiriche relative al contesto economico, demografico e sociale in cui si sono trovate durante la fase attiva del loro ciclo di vita le generazioni oggetto di analisi. Il cambio di contesto istituzionale, sintetizzato dal passaggio retributivo-contributivo, infatti, si inserisce in una fase di altrettanto forti cambiamenti nel contesto macro-economico, nelle prospettive di crescita e nel funzionamento del mercato del lavoro; aspetti che si rivelano decisivi, al pari della regola di calcolo, per interpretare le prospettive pensionistiche di una generazione. Nel quarto paragrafo si misurano gli esiti dei differenti scenari su alcuni indicatori normalmente utilizzati per valutare le caratteristiche di adeguatezza dei sistemi pensionistici. Alcune brevi note concludono il lavoro.

2. *La regola di calcolo della pensione*

La scelta della regola di calcolo della pensione è, assieme a quella relativa al metodo di finanziamento, uno dei due aspetti centrali nella determinazione della modalità con cui si distribuiscono i rischi inerenti al funzionamento di un sistema pensionistico (Lindbeck e Persson, 2005). Il rischio è connaturato ai sistemi pensionistici a causa della lunghezza del contratto che lega le vicende degli assicurati a quelle dello schema pensionistico. La letteratura economica ha individuato nella demografia, nell'andamento della crescita economica, in quello dei mercati finanziari e nel comportamento della politica le cause

principali che contribuiscono a rendere incerto, *ex ante*, il risultato di un contratto pensionistico. La scelta del metodo di finanziamento e della regola di calcolo della pensione non eliminano i rischi, che derivano da dinamiche non previste nelle variabili sopra ricordate, ma indicano quale parte della popolazione è maggiormente chiamata a sopportare gli oneri che possono derivare da loro andamenti sfavorevoli (Musgrave, 1981).

In Italia il lungo ciclo di riforma delle pensioni, dall'inizio degli anni novanta del secolo scorso a oggi, non ha mai messo in discussione la centralità del finanziamento con il metodo della ripartizione. I cambiamenti più radicali riguardano invece la modifica del principio a cui si ispira la regola di calcolo delle prestazioni e la progressiva e forte restrizione nelle condizioni di età e di contribuzione per il raggiungimento del diritto alla prestazione, che in prospettiva comporta un deciso aumento dell'età media di pensionamento.

Le regole di calcolo che, come quella contributiva adottata in Italia nel 1995, legano l'importo della pensione ai contributi versati, al rendimento su di esso realizzato (finanziario o nozionale a seconda del metodo di finanziamento) e all'aspettativa di vita al pensionamento addossano ai futuri pensionati le incertezze derivanti da andamenti non previsti nelle variabili demografiche, occupazionali e finanziarie. Per un dato ammontare di contributi versati, infatti, l'importo della pensione dipende da fattori incerti, quali appunto il rendimento dei mercati finanziari, nel caso della capitalizzazione, o la dinamica del prodotto dell'economia, in quello della ripartizione. Il lavoratore in questo caso conosce con relativa certezza la somma che è tenuto a corrispondere nella fase di contribuzione, ma non è in grado di prevedere quale sarà l'ammontare futuro della pensione. Di natura opposta, invece, sono le regole che, come nel caso del sistema retributivo in vigore in Italia per i neo-assunti fino al 1995, correlano l'importo della pensione alla retribuzione percepita in prossimità dell'uscita dal mercato del lavoro. In questo caso le incertezze dell'economia e della finanza non possono, data la natura della regola di computo, determinare automaticamente modifiche all'importo della pensione, che è calcolata in relazione alla retribuzione raggiunta in prossimità della quiescenza. Gli effetti di andamenti non previsti nella demografia, nell'occupazione e nelle variabili finanziarie si trasferiscono quindi sui lavoratori tramite modifiche nell'aliquota contributiva che assicura l'equilibrio al bilancio del sistema pensionistico. In questo caso, dunque,

RPS

Carlo Mazzaferro

RPS

LA QUESTIONE GENERAZIONALE NEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

il lavoratore ha una relativa certezza sull'importo futuro della pensione, ma non conosce l'ammontare dei contributi necessari per finanziarlo.

Il cambiamento della regola di calcolo del sistema pensionistico pubblico, realizzato a partire dal 1995 in Italia sui contributi versati dai lavoratori neo-assunti e da quelli con meno di diciotto anni di contribuzione, è un movimento coerente con l'indirizzo generale percorso negli ultimi decenni dai sistemi pensionistici a livello globale (Oecd, 2014). Il cambiamento è risultato più forte nelle nazioni in cui la componente privata a capitalizzazione è più importante, ed è infatti uno dei trend più evidenti nel mondo dei fondi pensione, dove è sempre più difficile trovare operatori che offrano contratti a beneficio definito. La tendenza, tuttavia, è sufficientemente diffusa anche nei sistemi pubblici. Regole simili a quella contributiva sono vigenti in Svezia, Polonia, Norvegia, Lettonia e a Singapore, oltre che in Italia (Holzman e Palmer, 2006). Altri sistemi pensionistici, basati sul principio assicurativo di tipo bismarckiano in base al quale le pensioni traggono la loro origine dalla partecipazione al mercato del lavoro, quali quello tedesco e quello francese, hanno nel corso degli anni introdotto un meccanismo per molti versi simile a quello contributivo (Börsch-Supan, 2006), definito «pensione a punti», nel quale l'importo della prestazione è determinato dalla dinamica relativa della retribuzione individuale rispetto a quella aggregata, con ulteriori meccanismi di aggiustamento che possono modificare l'importo delle pensioni in essere in presenza di andamenti finanziari del sistema pensionistico non soddisfacenti. Questa tendenza generale nel caso dei sistemi pubblici si è basata sull'affermazione del concetto di «equità nello scambio». L'equità cioè non va più messa in relazione a qualche giudizio etico, ma diventerebbe più «oggettiva» e il pensionato riceverebbe dal sistema pensionistico esattamente «quello che ha versato». Da questa scelta segue che con sistemi di tipo contributivo diventa molto più stretta la relazione tra ciò che accade a un individuo nel mercato del lavoro e ciò che il medesimo può attendersi una volta raggiunto il pensionamento. La separazione tra le risorse da destinare alla previdenza e quelle da dedicare al contrasto alla povertà tra gli anziani diventa quindi un tassello centrale in questa forma di aggiustamento, e su questo aspetto il legislatore italiano si è finora dimostrato poco attento (Raitano, 2012).

Il secondo grande cambiamento istituzionale è quello relativo all'età di pensionamento. Al netto della retorica sulle virtù di auto-regolamentazio-

ne dei sistemi contributivi, che sarebbero neutrali rispetto a questa variabile, la quale a sua volta potrebbe diventare oggetto di scelta individuale senza che questo comporti tensioni finanziarie per il sistema, la realtà istituzionale italiana ci segnala nuovamente un cambiamento radicale. Nei confronti internazionali l'Italia era, prima della stagione delle riforme, uno dei paesi più generosi in termini di condizioni per la maturazione del diritto al pensionamento. Dopo le riforme, in particolare in seguito alle previsioni normative del 2010 (Sacconi) e del 2011 (Fornero), l'età legale di uscita dal mercato del lavoro sarà nel nostro paese tra le più elevate al mondo (Oecd, 2014).

Sotto il profilo generazionale, dunque, coloro che si trovano oggi nel mercato del lavoro fronteggiano un contesto istituzionale e normative radicalmente differenti rispetto a quelli di chi è andato in pensione nei decenni passati. Nel nuovo assetto, emerso dal lungo processo di riforma sinteticamente descritto sopra nei suoi aspetti più caratterizzanti, l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche dipende in maniera cruciale da due fattori: il permanere di una crescita economica sufficiente ad assicurare un dignitoso rendimento implicito ai contributi e un'età di uscita che, a dispetto della possibilità di avere un sistema flessibile in tal senso, verrà implacabilmente portata verso l'alto per assicurare al tempo stesso l'adeguatezza della prestazione e la sostenibilità dei conti.

3. Gli scenari macro e micro-economici di giovani e anziani

Nel paragrafo precedente è stato esaminato come le norme del contratto pensionistico differiscano, in maniera anche radicale, tra le generazioni passate e quelle correnti. La cesura è altrettanto importante quando si passa a esaminare il contesto demografico ed economico all'interno del quale quelle generazioni hanno trascorso o si attendono di trascorrere le fasi attive e quelle di pensionamento. Nel seguito del paragrafo sono presentate alcune evidenze empiriche tratte da informazioni macro e micro-economiche che aiutano a quantificare la distanza tra il contesto in cui le generazioni oggi in pensione hanno accumulato i contributi che sono stati necessari a generare il diritto alla percezione della pensione e quello in cui si trovano a operare le generazioni che sono oggi presenti sul mercato del lavoro e che accederanno al pensionamento nel corso dei prossimi decenni. Indipenden-

RPS

Carlo Mazzafèro

temente dalla regola di calcolo della pensione adottata, infatti, è all'interno del mercato del lavoro che gli assicurati a un sistema pensionistico costruiscono le condizioni per il raggiungimento della pensione. Una «buona» carriera retributiva è sempre un eccellente viatico per la costituzione di una pensione che sia altrettanto «buona».

Questo aspetto, più evidente quando questa è calcolata con la regola contributiva, è tuttavia valido anche nel sistema retributivo, dove la prestazione previdenziale dipende dalla retribuzione raggiunta in prossimità del pensionamento e dall'anzianità contributiva maturata sul mercato del lavoro. Anche dal punto di vista macro-economico un mercato del lavoro in buona salute genera più agevolmente le risorse che, in un sistema a ripartizione come quello italiano, sono utilizzate per finanziare le pensioni correnti.

La maggior parte dei dati presentati è tratta dall'archivio storico dell'indagine campionaria della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane. L'archivio tiene traccia delle informazioni relative a reddito, ricchezza, partecipazione al mercato del lavoro e condizioni di pensionamento di un campione rappresentativo della popolazione italiana nel periodo compreso tra il 1977 e il 2016. Purtroppo le informazioni relative alla fase che va dal 1977 al 1984 non sono comparabili a quelle degli anni successivi e quindi non vengono utilizzate nelle analisi che seguono. Nonostante questo limite, il fatto che la cadenza dell'indagine sia biennale e non annuale, e la mancanza di una struttura genuinamente longitudinale del campione², la banca dati offre al ricercatore la possibilità di seguire individui con medesimo anno di nascita per periodi di tempo sufficientemente lunghi, e questo consente di valutare tratti significativi del percorso di una generazione lungo il suo ciclo di vita. Senza pretesa di generalità, è possibile definire nel campione disponibile quattro generazioni, che sono presenti nelle indagini campionarie in tratti differenti del loro ciclo di vita, anche se con significativi periodi di sovrapposizione grazie alla lunghezza del periodo esaminato. La prima coorte è costituita da tutti gli individui nati tra il 1940 e il 1950; la seconda e la terza sono invece composte da individui nati rispettivamente nel periodo 1951-1960 e 1961-1970. La quar-

² L'indagine campionaria della Banca d'Italia ha una componente «panel» relativamente piccola. Conseguentemente i dati presentati in anni differenti per una medesima coorte sono riferiti a individui non necessariamente uguali e devono essere interpretati come frutto di comportamenti medi della coorte medesima.

ta, infine, raccoglie gli individui nati tra il 1971 e il 1980. A ogni generazione viene convenzionalmente attribuito un anno di nascita e quindi un'età corrispondente ai rispettivi valori mediani all'interno di quella generazione. In questo modo l'anno di nascita della prima coorte è convenzionalmente fissato nel 1945, quello della seconda è il 1955, quello della terza il 1965 e quello della quarta il 1975. Si ha così la possibilità di seguire nel tempo le condizioni rilevanti ai fini pensionistici di generazioni rappresentative di individui nati in periodi sufficientemente distanti tra loro. Inoltre, per ognuna di queste generazioni si possono seguire i valori delle variabili di interesse ai fini pensionistici per un sufficiente numero di anni, ma soprattutto misurare i valori di quelle variabili per generazioni differenti ma alla medesima età. Da questo raffronto è possibile desumere informazioni relative alle differenti condizioni che generazioni nate in momenti differenti si trovano ad affrontare in un medesimo periodo del ciclo di vita sul mercato del lavoro. È questo il confronto intorno al quale diventa possibile giudicare se, con il passare del tempo, una generazione si trova in condizioni migliori o peggiori rispetto a quelle che l'hanno preceduta³.

La figura 1 presenta una prima comparazione tra le quattro generazioni e riporta, per ognuna di esse, il valore medio del reddito complessivo da lavoro normalizzato (dipendente e autonomo) nel periodo in cui il dato è disponibile.

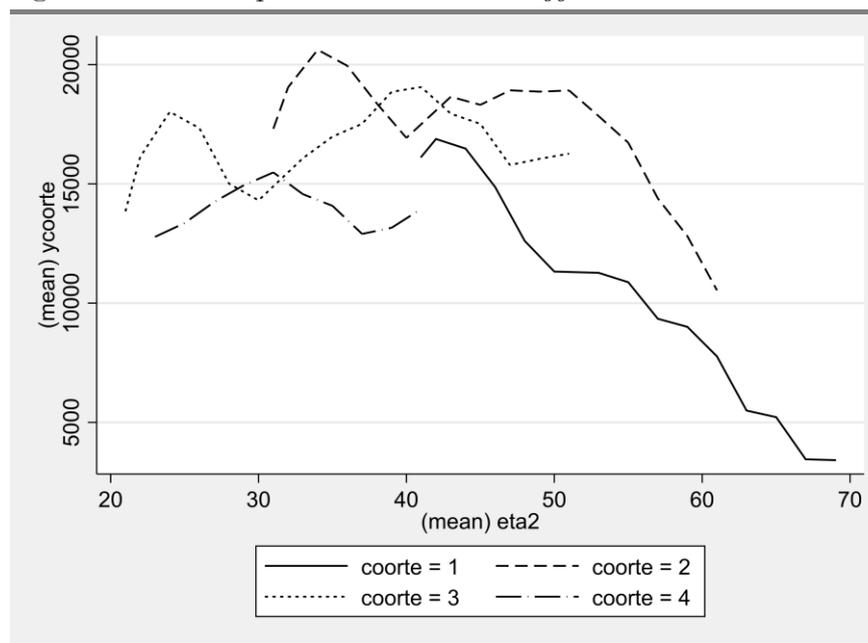
L'analisi della figura ci consente di verificare alcuni aspetti di rilievo relativi al profilo del ciclo vitale del reddito da lavoro. In prima istanza si nota che per ogni coorte abbiamo informazioni relative a un tratto incompleto del profilo vitale. La figura permette però di confrontare il reddito reale di generazioni nate in anni differenti quando i loro membri hanno la stessa età. Questo confronto risulta cruciale ai nostri fini.

Esso consente di notare come le coorti nate nel 1945 e nel 1955 seguano una dinamica del reddito compatibile con un'economia in crescita. A ogni età per la quale è possibile sovrapporre il valore del reddito delle due generazioni si evince infatti che a essere più alto è quello della generazione nata dopo; un risultato appunto coerente con

³ Concentrando l'attenzione sulle differenze alla medesima età per individui nati in anni differenti, sono stati attribuiti esclusi dall'analisi quelli di tempo, ovvero a quelli legati alla congiuntura economica. Non è infatti possibile tenere in considerazione contemporaneamente effetti di tempo, coorte ed età poiché le tre variabili sono collineari.

l'idea che, con il passare del tempo, il reddito reale cresca nel tempo⁴.

Figura 1 - Reddito complessivo da lavoro normalizzato



Legenda: Coorte = 1: anno di nascita 1945; Coorte = 2: anno di nascita 1955; Coorte = 3: anno di nascita 1965; Coorte = 4: anno di nascita 1975.

Nota: La normalizzazione prende come pari a 1 il valore del reddito della coorte più anziana nel primo anno disponibile.

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore da archivio storico dell'indagine campionaria della Banca d'Italia.

Questa relazione invece tende a non essere più confermata per i confronti successivi: la generazione nata nel 1965 non presenta, alla medesima età, significativi miglioramenti nel livello medio del reddito da lavoro rispetto a quella nata dieci anni prima e la generazione più gio-

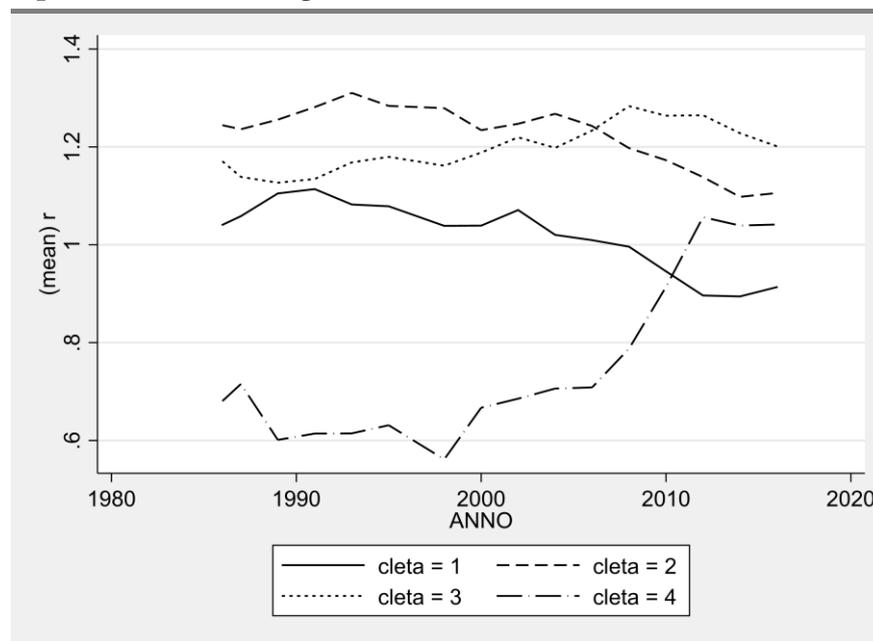
⁴ Non sono esaminate in questa sede le cause che possono portare a differenze nel livello di reddito alla medesima età di generazioni nate in anni differenti. Intuitivamente queste differenze possono derivare da fattori legati alla produttività e a suoi avanzamenti oppure da fattori relativi alla dinamica macro-economica e alla presenza di fasi, che i dati recenti rivelano possano essere anche lunghe, di stagnazione economica.

vane; quella nata nel 1975 presenta infine una dinamica del reddito che risulta addirittura quasi sempre inferiore rispetto a quella della generazione nata dieci anni prima. Altri aspetti appaiono interessanti. Il profilo di accumulazione del reddito inizia a decrescere più tardi per la generazione nata nel 1955 rispetto a quella nata nel 1945, segno di una partecipazione al mercato del lavoro che risulta più lunga. Inoltre nella parte destra dei profili di coorte si nota una riduzione, se non un annullamento, della crescita, segnale della stagnazione generale dei redditi che si è verificata in Italia nell'ultimo decennio.

RPS

Carlo Mazzaferro

Figura 2 - Reddito relativo per classi di età. 1986-2016



Legenda: Cleta = 1: fino a 35 anni; Cleta = 2: da 36 a 45 anni; Cleta = 3: da 46 a 55 anni; Cleta = 4: da 55 a 64 anni.

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore da archivio storico dell'indagine campionaria della Banca d'Italia.

Sempre in termini di redditi è utile abbandonare, per un momento, la prospettiva di coorte. La figura 2 segue un approccio differente e compara, per differenti classi di età, il rapporto tra il reddito medio da lavoro di ogni classe di età e quello medio della popolazione con un reddito da lavoro positivo. La figura evidenzia il progressivo e mono-

tono peggioramento delle condizioni medie di reddito delle generazioni più giovani rispetto a quelle anziane. Se da un lato, infatti, il reddito relativo della classe di età 3 e soprattutto 4 è continuamente crescente, le due classi di età più giovani vedono continuamente peggiorare la loro situazione relativa nel tempo rispetto a quella media della popolazione.

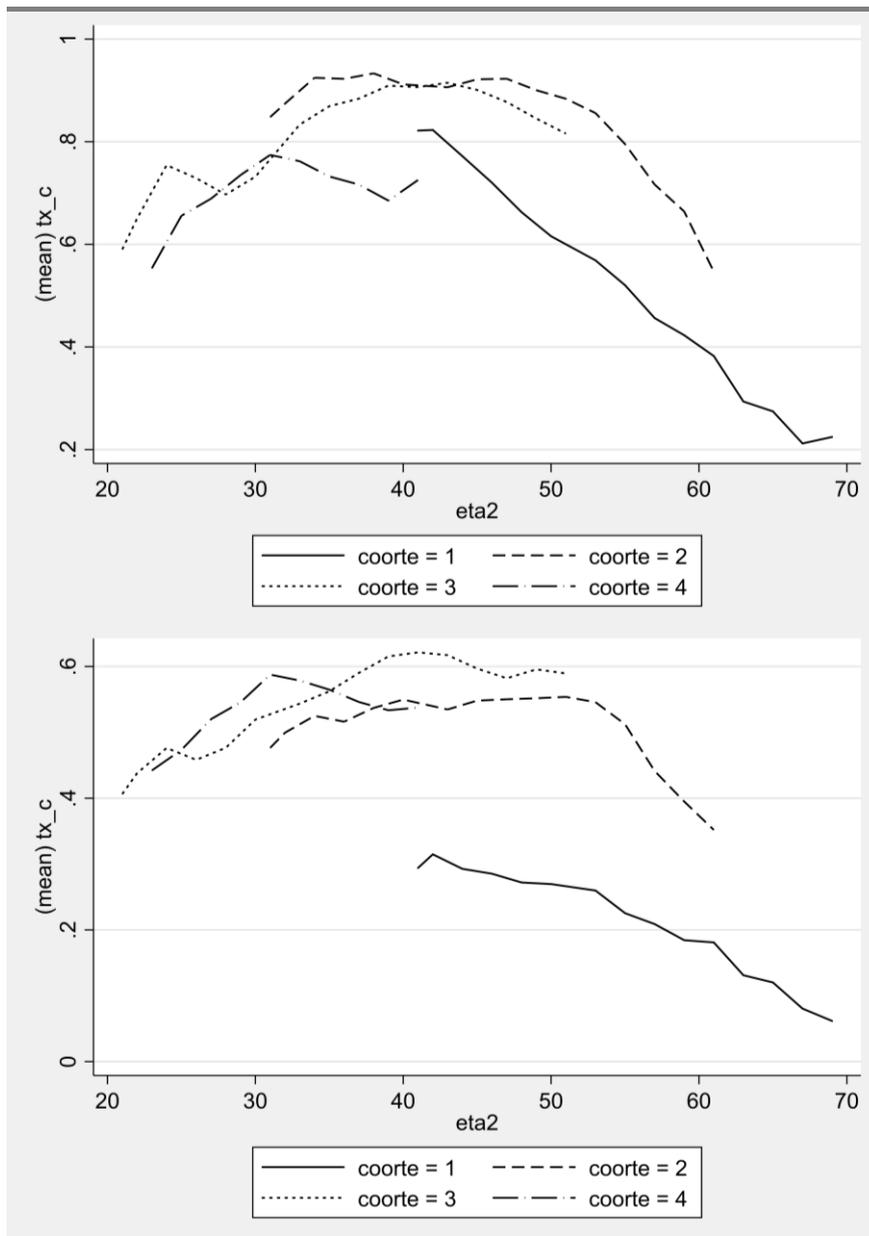
La figura 3 riporta, sempre in termini di valori calcolati per le coorti definite all'inizio di questo paragrafo, il tasso di partecipazione al mercato del lavoro distinto per genere. Per gli uomini vi sono due aspetti che risulta importante sottolineare. Da un lato la decisa crescita del tasso di partecipazione dopo i cinquanta anni, evidente nel confronto tra quanto accade alla generazione nata nel 1945 e a quella nata nel 1955.

Dall'altro, la tendenza alla riduzione del tasso di partecipazione nella fase iniziale del ciclo di vita, che comincia a risultare di rilievo già nel confronto tra quanto succede alla generazione nata nel 1965 rispetto a quella nata dieci anni prima. La partecipazione al mercato del lavoro tra gli uomini che si trovano nella parte centrale del ciclo di vita rimane alta fino alla coorte nata nel 1975, mentre per quella più giovane si nota un deciso ridimensionamento, probabilmente causato anche dagli effetti negativi della recessione sulle scelte di occupazione per le generazioni più giovani.

Passando alle donne, il fenomeno maggiormente degno di nota è la forte crescita della partecipazione al mercato del lavoro nella parte centrale del ciclo di vita per tutte le generazioni nate dopo il 1955. Di fatto, nel corso degli ultimi decenni, è proprio dalla componente femminile che arriva il contributo quantitativamente maggiore alla dinamica nella partecipazione al mercato del lavoro, e questo aspetto non potrà non avere effetti sulla dinamica e sulla composizione della spesa per pensioni nei prossimi decenni. Il tasso di partecipazione delle donne rimane comunque ancora inferiore a quello degli uomini, soprattutto nel segmento centrale del ciclo di vita.

La figura 4 riporta i profili per coorte dell'accumulazione della ricchezza reale e finanziaria. In questo caso, al contrario di quanto accade nel mercato del lavoro, non si realizzano significative differenze per le coorti esaminate.

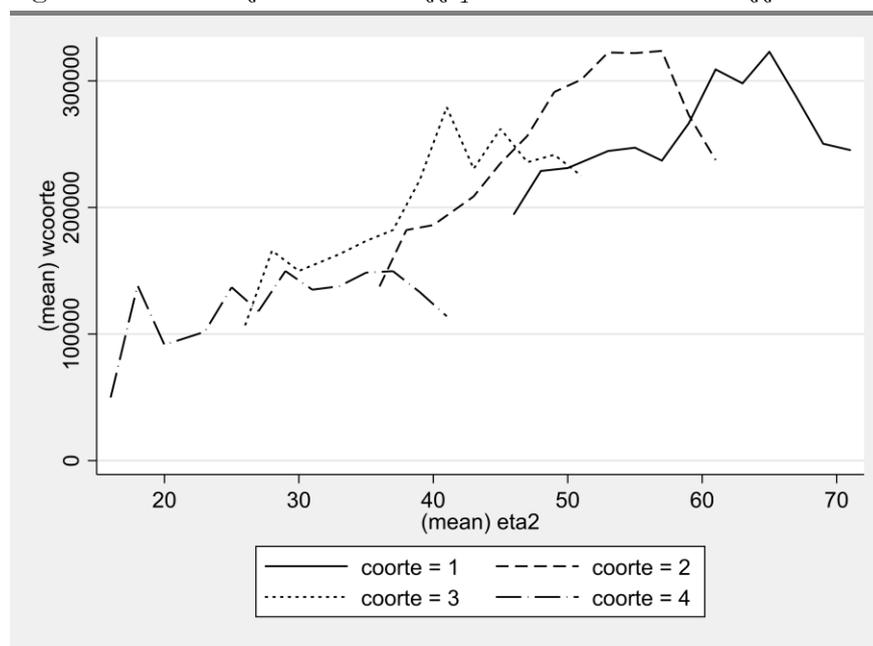
Figura 3 - Tasso di partecipazione per coorte e genere. Uomini e donne



Legenda: Coorte = 1: anno di nascita 1945; Coorte = 2: anno di nascita 1955; Coorte = 3: anno di nascita 1965; Coorte = 4: anno di nascita 1975.

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore da archivio storico dell'indagine campionaria della Banca d'Italia.

Figura 4 - Accumulazione della ricchezza per coorti. Valori normalizzati



Legenda: Coorte = 1: anno di nascita 1945; Coorte = 2: anno di nascita 1955; Coorte = 3: anno di nascita 1965; Coorte = 4: anno di nascita 1975.

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore da archivio storico dell'indagine campionaria della Banca d'Italia.

L'aspetto centrale della figura va cercato nel fatto che per tutte e quattro le coorti il profilo è decrescente nella fase finale del periodo esaminato, un segnale per alcuni versi ancor più preoccupante quando riguarda coorti che si trovano nella fase iniziale del ciclo di vita produttiva, dove ragionevolmente il profilo di accumulazione della ricchezza dovrebbe risultare positivo.

In sintesi, dunque, le evidenze che derivano dall'analisi dei dati campionari della Banca d'Italia confermano che la dinamica di accumulazione dei redditi da lavoro è cambiata significativamente a sfavore delle coorti nate più recentemente. Per queste, oltre a un livello di partenza del reddito da lavoro più basso e a un profilo meno crescente nella fase centrale del ciclo di vita, si prefigura anche un'entrata nel mercato del lavoro e un'uscita per pensionamento ritardate rispetto a quelle delle coorti che le precedono.

Le evidenze macro-economiche che seguono confermano le tendenze

derivate dai dati micro-economici. In particolare, utilizzando i dati della serie storica del Pil reale, elaborati dalla Banca d'Italia in collaborazione con l'Istat, è possibile verificare un radicale cambio di scenario per le coorti in esame. La tabella 1 riporta la media geometrica del tasso di crescita reale del Pil per quattro periodi storici differenti. Il primo periodo è il lasso temporale compreso tra il 1965 e il 2005. I successivi tre coprono, come il primo, sempre quaranta anni, ma sono traslati in avanti progressivamente di dieci anni. In questo modo abbiamo calcolato la media geometrica e la deviazione standard del Pil reale per un periodo di quaranta anni in cui, in media, le coorti considerate in questo lavoro hanno versato i contributi pensionistici. Assieme ai dati storici si ipotizza un tasso di crescita reale dell'1,2% per il periodo successivo al 2017.

Tabella 1 - Media geometrica e deviazione standard della crescita reale del Pil in Italia

	Coorte = 1	Coorte = 2	Coorte = 3	Coorte = 4
Media geometrica	2,9%	1,4%	1,1%	0,9%
Deviazione standard	2,3%	2,2%	2,0%	2,0%

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su dati Banca d'Italia-Istat.

Dai dati della tabella emerge come la progressiva riduzione della crescita dell'economia italiana influenzi le prospettive pensionistiche delle quattro coorti esaminate. Il tasso di crescita reale del Pil è infatti una buona approssimazione del rendimento implicito dei sistemi pensionistici a ripartizione e dà una misura della remunerazione che il sistema pensionistico può garantire ai contributi dei suoi assicurati senza mettere in discussione la sostenibilità finanziaria del sistema. Da questo punto di vista è evidente che le condizioni esterne o macro-economiche non giocano a favore delle coorti più giovani. Un differenziale nel rendimento implicito di un investimento della durata di quattro decenni, pari a quasi due punti percentuali, porta a cumulare una somma complessiva al pensionamento molto differente. Inoltre, mentre con il sistema retributivo i rendimenti impliciti del sistema pensionistico potevano anche differire da quelli macro-economici, il sistema contributivo utilizza proprio la crescita reale del Pil per disegnare la dinamica di accumulazione dei diritti pensionistici.

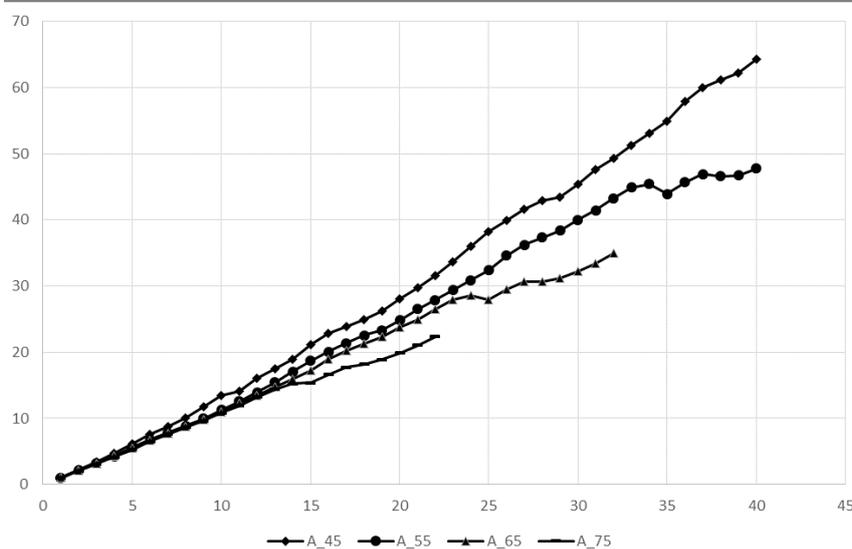
A questo riguardo abbiamo immaginato che i contributi versati annualmente da individui rappresentativi delle coorti esaminate venis-

sero investiti a un tasso di rendimento coerente con la crescita reale del Pil, utilizzando solo i dati storici e non quelli proiettati per gli anni futuri. La figura successiva mostra il profilo di crescita del monte contributi che ne deriva per le quattro coorti considerate.

RPS

LA QUESTIONE GENERAZIONALE NEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

Figura 5 - Profilo di accumulazione per coorte di un investimento correlato alla crescita reale del Pil



Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su dati Banca d'Italia-Istat.

Il profilo normalizzato di accumulazione per le quattro coorti presenta andamenti molto differenziati. Solo la coorte nata nel 1945 e quella nata nel 1955 portano a termine il percorso. Mentre per la coorte più anziana non vi sono particolari eventi che comportino un allontanamento da un profilo di crescita costante, la coorte nata nel 1955 evidenzia nella parte finale gli effetti negativi della doppia recessione. I profili di accumulazione delle due coorti più giovani sono decisamente su un sentiero di crescita inferiore a quello delle coorti più anziane e solo una ripresa della crescita economica più sostenuta rispetto a quella attuale potrebbe riportarli su valori adeguati.

4. Pensioni per coorte

In questo paragrafo si utilizzano i risultati derivati dal modello di microsimulazione dinamico Capp_Dyn per verificare le prospettive pensionistiche delle quattro coorti esaminate in questo lavoro. Il modello proietta, con tecniche probabilistiche, una popolazione eterogenea e rappresentativa di quella italiana fino al 2050. In particolare esso si concentra sulla definizione del reddito da lavoro, sulla posizione degli individui nel mercato del lavoro e sulla creazione dei diritti pensionistici che da esso derivano. L'indicatore utilizzato per valutare l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche pubbliche è il tasso di sostituzione, ovvero il rapporto tra il primo importo della pensione pubblica e l'ultima retribuzione realizzata dal lavoratore che accede al pensionamento. Accanto a questa misura, di cui si riporta il valore medio e la deviazione standard per le quattro coorti considerate, sono presentate anche evidenze empiriche relative all'età di pensionamento e all'anzianità contributiva maturata a fine carriera. Queste due informazioni sono cruciali per capire in maniera completa i risultati.

L'introduzione progressiva del sistema contributivo infatti interessa in maniera differenziata i lavoratori a seconda della loro anzianità contributiva nel 1995. Nel nostro caso sono solo i lavoratori nati nel 1975 a essere completamente interessati dal passaggio al metodo di calcolo contributivo. La generazione precedente vedrà calcolata la pensione con la regola del pro-rata e le due ultime generazioni, quelle nate nel 1955 e nel 1945, calcoleranno la loro pensione esclusivamente con la regola retributiva. Se gli individui delle singole generazioni andassero in pensione alla medesima età, l'effetto del passaggio dalla regola retributiva a quella contributiva sarebbe, per età di pensionamento non elevate, quello di abbassare il tasso di sostituzione.

Tuttavia in seguito al restringimento dei criteri di età e di anzianità realizzato dalle riforme medesime e ai cambiamenti in atto nel mercato del lavoro, in parte documentati nel paragrafo precedente, che portano uomini e donne a posticipare la loro partecipazione all'attività lavorativa, l'età di pensionamento misurata per coorte è destinata ad aumentare sensibilmente.

I due aspetti più evidenti sono il forte aumento dell'età di pensionamento media che si accentua soprattutto per le generazioni nate nel 1965 e nel 1975. Si tratta di variazioni importanti rispetto ai dati delle due generazioni precedenti, che vanno valutati con attenzione.

RPS

Carlo Mazzaferro

Tabella 2 - Indicatori pensionistici per coorte

Coorte	Donne			Uomini		
	Età pens.	Tasso di sost.	Anz. contr.	Età pens.	Tasso di sost.	Anz. contr.
A_1945	61,0	60,6%	29,4	62,4	66,3%	35,6
A_1955	61,6	63,3%	32,6	64,5	72,4%	39,5
A_1965	66,9	63,6%	31,4	67,3	68,3%	40,4
A_1975	68,0	60,0%	33,6	68,8	63,0%	40,9

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su Capp_Dyn.

In particolare si pongono questioni di sostenibilità sociale e spunti di riflessione sulla produttività nella fase avanzata del ciclo di vita dei lavoratori rispetto ai quali la ricerca economica ed epidemiologica non ha ancora dato risposte univoche. Sotto il profilo del tasso di sostituzione il risultato sembra sostanzialmente meno preoccupante di quanto atteso. A ben vedere è proprio l'aumento dell'età di pensionamento a rendere possibile questo risultato. Da notare, infine, la posizione particolarmente privilegiata della generazione nata nel 1955. Questa infatti unisce all'aver trascorso la sua fase attiva in un periodo macro-economico di crescita relativamente sostenuto il vantaggio di aver beneficiato di una normativa pensionistica ancora generosa. Ci sembra, tra le quattro, questa la generazione maggiormente «fortunata».

5. Conclusioni

L'obiettivo principale del lavoro è stato confrontare, sotto il profilo normativo-istituzionale e sotto quello empirico, le sorti pensionistiche delle generazioni nate nel corso di quattro decenni nel periodo compreso tra il 1940 e il 1980. Durante la fase in cui queste generazioni si sono trovate attive sul mercato del lavoro si è assistito a un radicale cambiamento nel modo in cui i profili di ciclo vitale del reddito da lavoro si sono realizzati. Al tempo stesso è radicalmente cambiato il contesto macro-economico che caratterizza le dinamiche di crescita reale del sistema economico italiano. Il generale rallentamento dell'economia, in corso ormai da più di due decenni, ha avuto effetti molto differenti sulle quattro generazioni rappresentative scelte in questo la-

voro. Le due più anziane si sono trovate in un contesto macro-economico molto più favorevole rispetto a quello delle generazioni più giovani.

Dal punto di vista normativo-istituzionale le riforme del 1995, e in parte quelle del 2011, hanno prefigurato un sistema pensionistico nel quale le generazioni più «fortunate» saranno anche quelle sottoposte con maggiore intensità ai rischi demografici, economici e politici che sempre caratterizzano i sistemi pensionistici.

Questa scelta lascia aperti molti problemi sulla adeguatezza del sistema pensionistico italiano che prima o poi il legislatore sarà chiamato ad affrontare.

RPS

Carlo Mazzaferto

Riferimenti bibliografici

- Börsch-Supan A., 2006, *What Are NDC Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?*, in Holzman R. e Palmer E. (a cura di), *Issues and Prospects for Non Financial Defined Contribution (Ndc) Schemes*, The World Bank.
- Holzman R. e Palmer E. (a cura di), 2006, *Issues and Prospects for Non Financial Defined Contribution (Ndc) Schemes*, The World Bank.
- Kotlikoff L.J., 2001, *Generational Policy*, in Auerbach A., Feldstein M., Liu L., Shell K. e Tabellini G. (a cura di), *The Handbook of Public Economics*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Lindbeck A. e Persson M., 2005, *The Gains from Pension Reform*, «Journal of Economic Literature», vol. 41, n. 1, pp. 74-112.
- Musgrave A., 1981, *A Reappraisal of Social Security Financing*, in Skidmore F. (a cura di), *Social Security Financing*, The Mit Press, Cambridge, MA.
- Raitano M., 2012, *La distribuzione delle retribuzioni da lavoro dipendente in Italia nel periodo 1996-2009: l'evidenza dal campione Ad-Silc*, «Economia & Lavoro», Carocci Editore, n. 3, p. 9-28.
- Oecd, 2014, *Pension at a Glance*, Parigi.
- Sinn H.W., 2000, *Why A Funded Pension System Is Needed and Why it Is not Needed*, «International Tax and Public Finance», vol. 7, n. 4, pp. 389-410.

La trasmissione intergenerazionale di reddito e ricchezza

Luigi Cannari e Giovanni D'Alessio

RPS

L'articolo esamina la persistenza intergenerazionale delle condizioni economiche in termini di reddito e ricchezza in Italia, l'importanza delle condizioni di partenza e il ruolo delle eredità. I risultati collocano il nostro paese tra quelli con una persistenza intergenerazionale delle condizioni economiche relativamente alta; in anni recenti questo fenomeno mostra

una tendenza all'aumento. Variabili che non sono oggetto di scelta da parte degli individui spiegano il loro successo economico in una misura più ampia che in passato. Eredità e donazioni rappresentano una componente significativa della ricchezza delle famiglie, in crescita nel corso del tempo.

1. Introduzione

La mobilità delle condizioni economiche tra generazioni è una caratteristica fondamentale per una società. La possibilità di conseguire un miglioramento delle condizioni di vita costituisce un potente incentivo allo sviluppo delle proprie capacità e all'innovazione e all'impegno nel lavoro; ne trae beneficio non solo il singolo individuo, ma anche l'intera collettività, che può avvantaggiarsi di una più robusta crescita dell'economia.

La mobilità intergenerazionale costituisce inoltre un elemento cruciale in termini di uguaglianza. Una società che registri possibilità di successo economico significativamente superiori in funzione delle fortune dei propri avi tende a generare scontento ed è fonte di possibili tensioni nella parte di popolazione svantaggiata. Tale circostanza costituisce inoltre un'alterazione dei principi di uguaglianza su cui si fondano le democrazie occidentali. La nostra stessa Costituzione, nell'articolo 3, ci ricorda che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che, limitando l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Il successo economico di un individuo può infatti essere ostacolato (o favorito) dall'esistenza di fattori che sfuggono al controllo delle per-

sone (come per esempio il sesso, il luogo di nascita, l'etnia, l'istruzione e le condizioni economiche della famiglia di origine). Come scrive la Banca mondiale (2018): *Life's starting point is a lottery. But the future needn't be left to chance*. Occorre dunque interrogarsi sulle cause che danno origine alla disuguaglianza di opportunità e riflettere sulle politiche più appropriate per favorire la realizzazione dei singoli e una crescita più inclusiva.

In questo contributo prendiamo in esame la trasmissione intergenerazionale dei redditi e della ricchezza, fornendo misure dell'intensità della relazione tra le condizioni economiche dei figli adulti e quelle dei loro genitori. La misura del grado di ereditarietà delle condizioni economiche viene effettuata su un periodo di oltre due decenni, con l'obiettivo di valutare se vi siano stati cambiamenti nel grado di fluidità della società italiana.

L'articolo è organizzato come segue: nel paragrafo 2 viene brevemente ripercorsa la principale letteratura sul tema della trasmissione intergenerazionale delle condizioni economiche, con particolare riferimento al reddito e alla ricchezza; nel paragrafo 3 vengono presentate alcune stime sul legame tra il reddito e la ricchezza dei figli e dei loro genitori; nel paragrafo 4 vengono riportati i risultati relativi al peso della ricchezza ereditata sul totale della ricchezza delle famiglie; il paragrafo 5 conclude il lavoro.

2. *Gli studi sulla trasmissione intergenerazionale in Italia*

Gli studi sulla persistenza nelle classi sociali e nelle condizioni occupazionali tra genitori e figli e sulla trasmissione intergenerazionale del reddito e della ricchezza forniscono elementi importanti per valutare l'uguaglianza delle opportunità di soggetti con differenti condizioni della famiglia di origine. In Italia le analisi di questo genere hanno una consolidata tradizione (si vedano, per esempio, Barbagli e Schizzerotto, 1997; Cobalti e Schizzerotto, 1994; Fabbri e Rossi, 1997). Questi studi, pur con differenze di metodo, hanno messo in luce la scarsa mobilità della società italiana. Secondo recenti analisi comparative l'Italia risulta tra i paesi con una forte influenza diretta delle origini familiari sul successo occupazionale dei figli (Bernardi e Ballarino, 2016; Ballarino, Barone e Panichella, 2016). Misure di *unfair inequality* collocano l'Italia tra le nazioni in cui la distribuzione del reddito si di-

scosta maggiormente da quella che risponde a criteri di uguaglianza di opportunità e di libertà dalla povertà (Hufe, Kanbur e Peichl, 2018). Un aspetto che contribuisce significativamente alla persistenza delle condizioni sociali ed economiche dei figli rispetto a quelle dei padri è l'istruzione (cfr., per esempio, Ballarino e Schizzerotto, 2011; Checchi, Fiorio e Leonardi, 2013; Ballarino, Barone e Panichella, 2016). Nonostante il ruolo rilevante svolto dall'istruzione pubblica in Italia, la persistenza intergenerazionale nei livelli di istruzione continua a essere elevata, con valori della correlazione tra gli anni di studio dei padri e quelli dei figli che si collocano attorno a 0,5. Ma l'importanza delle origini sociali sul successo occupazionale non avviene solo per il tramite dell'istruzione. Come mettono in evidenza Ballarino, Barone e Panichella (2016), a parità di istruzione, chi proviene da una famiglia appartenente alle classi superiori ha una maggiore probabilità di inserirsi e mantenersi nelle posizioni elevate della struttura occupazionale. In anni recenti un particolare interesse da parte dei ricercatori è stato rivolto alla misurazione dei coefficienti di elasticità intergenerazionale (Ige) dei redditi e alla loro comparazione internazionale (Corak, 2006). Per l'Italia Mocetti (2007) e Piraino (2007) hanno utilizzato i dati campionari dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia (Cfr. Baffigi, Cannari e D'Alessio, 2016), che oltre alle consuete informazioni sui redditi ha raccolto per molti anni dati sul titolo di studio e sull'occupazione dei genitori del capofamiglia (e, per alcuni anni, anche del coniuge) intervistato. Pur se con modalità per alcuni aspetti diverse, i due studi hanno stimato i coefficienti di elasticità intergenerazionale con il metodo *Two-sample two-stage least squares* (TS2SLS), pervenendo alla conclusione che l'Ige stimata per l'Italia è piuttosto elevata nel confronto internazionale¹. Più di recente Corak (2013) ha messo in evidenza come disuguaglianza dei redditi e scarsa mobilità intergenerazionale siano positivamente associate anche in Italia, dove il livello di disuguaglianza dei redditi e il grado di persistenza intergenerazionale risultano relativamente elevati, simili a quelli degli Stati Uniti e della Gran Bretagna.

¹ Entrambi i lavori forniscono un'ampia analisi di robustezza delle stime sotto diverse ipotesi riguardanti il metodo statistico impiegato (il TS2SLS) o il metodo che utilizza sia per i padri che per i figli i redditi stimati), l'indicatore di riferimento (redditi o stipendi e salari), le informazioni di background familiare impiegate (solo del capofamiglia o anche del coniuge), il periodo di riferimento dei dati dei padri.

Agli studi basati sulle indagini campionarie si sono di recente affiancate analisi che ricorrono in tutto o in parte a dati amministrativi tratti dagli archivi sulle dichiarazioni dei redditi o ai dati dell'Inps. I risultati del lavoro di Barbieri, Bloise e Raitano (2018) confermano l'elevata ereditarietà delle condizioni economiche nel nostro paese in termini di Ige. Acciari, Polo e Violante (2017), utilizzando i dati amministrativi delle dichiarazioni dei redditi, mostrano che la mobilità intergenerazionale è inferiore nelle regioni del Mezzogiorno rispetto al Centro e al Nord; una maggiore persistenza caratterizza inoltre gli individui appartenenti al decile più ricco rispetto ai restanti.

Güell, Pellizzari, Pica e Rodriguez Mara (2018) studiano, adottando una strategia basata sulla variabilità delle condizioni economiche associate ai cognomi, la mobilità intergenerazionale presente nelle diverse province italiane, registrandone una notevole eterogeneità. Tale risultato è attribuito dagli autori alla probabile incapacità delle politiche e delle istituzioni (fondamentalmente trasversali rispetto alle province) di promuovere mobilità intergenerazionale².

Quanto alla ricchezza, le stime dei coefficienti Ige sono meno frequenti, a causa di una minore disponibilità di dati. Gli studi condotti mostrano tuttavia che i livelli di persistenza nella ricchezza tra genitori e figli in Italia sono piuttosto elevati nel confronto internazionale (Bloise, 2018).

Il tema della trasmissione della ricchezza può essere affrontato anche da un'altra angolazione, misurando l'importanza di quella ereditata sul totale di quella detenuta. Cannari e D'Alessio (2008) forniscono evidenze in questo senso, mostrando come il contributo delle eredità alla ricchezza delle famiglie sia mediamente rilevante, compreso tra il 30 e il 50 per cento a seconda delle definizioni utilizzate.

Nel complesso, la conclusione che si trae dagli studi citati è che la mobilità intergenerazionale in Italia è relativamente bassa nel confronto internazionale. Sull'evoluzione temporale della ereditarietà delle condizioni economiche non vi sono – a nostra conoscenza – precedenti studi strutturati: i risultati del presente lavoro indicano una tendenza all'aumento dell'importanza dei fattori legati alle condizioni della famiglia di origine.

² Barone e Mocetti (2016), adottando la metodologia proposta da Güell, Rodriguez Mara e Telmer (2015), riscontrano livelli di mobilità economica nella Firenze del Quattrocento assai inferiori rispetto a quelli riscontrati oggi.

3. Il ruolo della famiglia di origine e l'uguaglianza delle opportunità

3.1. La trasmissione intergenerazionale di reddito e ricchezza

In questo paragrafo si stima la relazione tra il reddito e la ricchezza dei figli e quello dei padri con la metodologia TS2SLS utilizzata per la prima volta da Björklund e Jäntti (1997) e applicata da vari autori sui dati italiani³.

Questa metodologia si basa sulla disponibilità di due diversi campioni osservati in periodi temporali differenti: un campione di persone (figli ormai adulti) per le quali sono disponibili informazioni sui propri redditi e sulle caratteristiche (ma non sui redditi) dei relativi genitori e uno di «pseudo-genitori», ovvero di individui che erano in età intermedia in un periodo in cui gli «pseudo-figli» erano piccoli.

Il campione degli pseudo genitori viene utilizzato per stimare la relazione tra il reddito e le caratteristiche socio-economiche dei percettori; questa relazione viene poi applicata alle caratteristiche dei genitori riportate nel campione dei figli adulti per ottenere una stima del reddito dei propri genitori. Infine il reddito dei figli viene regredito in funzione del reddito (stimato) dei genitori. La regressione può essere effettuata in forma doppio logaritmica, conducendo a stime dell'elasticità del reddito dei figli rispetto a quello dei genitori (*Intergenerational elasticity* o Ige) o facendo ricorso a quantili di reddito (o ai ranghi) per stimare la mobilità intergenerazionale in termini di posizione nella scala dei redditi (*rank-rank relation*).

La procedura TS2SLS può condurre a stime caratterizzate da differenti tipi di distorsioni, dovuti agli errori di misurazione del reddito dei genitori e al legame tra questi e il reddito dei figli. In linea teorica la distorsione può essere in entrambe le direzioni, ma secondo alcuni autori (Björklund e Jäntti, 1997; Blanden, 2013) il coefficiente relativo al reddito dei genitori è probabilmente sovrastimato.

Per le stime riportate in questo paragrafo si utilizzano i dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie (Ibf) condotta dalla Banca d'Italia, che dal 1993 rileva, seppur con un grado di dettaglio variabile nel tempo, informazioni sulle caratteristiche dei genitori del capofamiglia e del coniuge intervistati, oltre a quelle sul reddito e sulla ricchezza dei componenti della famiglia. Da queste indagini vengono selezionati i

³ Si vedano Mocetti (2007; 2011), Piraino (2007), Acciari, Polo e Violante (2017), Barbieri, Bloise e Raitano (2018).

capofamiglia, percettori di reddito, di età compresa tra i trenta e i cinquanta anni. Questo insieme costituisce il campione dei figli adulti.

Per il campione degli pseudo-genitori si utilizzano i micro-dati delle indagini condotte a partire dal 1977, selezionando i percettori di reddito, maschi, di età compresa tra i trenta e i cinquanta anni, sui quali viene stimata la relazione tra il reddito da lavoro e le caratteristiche individuali. Questa relazione viene poi applicata ai dati sui genitori indicati dagli intervistati nel campione dei figli adulti, per stimare il reddito dei rispettivi genitori. Nell'effettuare la stima si attribuisce ai genitori la stessa età dei figli, in considerazione del fatto che nel questionario somministrato ai figli adulti le informazioni rilevate sui genitori si riferiscono al momento in cui i genitori avevano la stessa età dei figli al momento dell'intervista.

La relazione viene stimata utilizzando due differenti insiemi di variabili esplicative: il primo è costituito dall'età, dall'area di residenza e dal livello di istruzione dei percettori di reddito; il secondo integra il primo con le variabili settore di attività economica e condizione professionale del percettore.

Le stime utilizzate per ricostruire il reddito dei genitori nel campione dei figli adulti sono basate sulle indagini (ovvero sui campioni degli pseudo-genitori) relative a circa venticinque, trenta anni prima; in questo modo si consente ai coefficienti di evolversi nel tempo. Per esempio, nel campione dei figli adulti rilevato nel 2016 (la più recente indagine sui bilanci delle famiglie disponibile al presente) i dati sul reddito dei genitori sono ricostruiti a partire dalla relazione tra il reddito da lavoro e le caratteristiche del percettore stimate sui dati dei percettori di reddito rilevati con le indagini comprese tra il 1986 e il 1989. Per il campione dei figli adulti rilevato nel 2014 si utilizzano le stime effettuate nel periodo 1984-1987 e così via. Siccome i primi micro-dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie attualmente disponibili si riferiscono al 1977, ai dati del periodo 1977-1979 si fa ricorso anche per la stima dei redditi dei genitori nei campioni dei figli adulti che precedono la rilevazione sul 2008. Le stime della relazione tra i redditi dei figli e quelli dei genitori comprese tra il 1993 (primo anno in cui sono disponibili le informazioni sui genitori dei capofamiglia intervistati) e il 2008 richiedono quindi una certa cautela in quanto la differenza tra il periodo di rilevazione del campione degli pseudo-genitori e quello degli pseudo-figli tende a restringersi progressivamente.

Le stime dell'elasticità (Ige) calcolate sui redditi da lavoro sono com-

prese tra 0,36 e 0,64 (con un valore medio di 0,45) quando il reddito dei genitori viene ricostruito utilizzando le informazioni sul livello di istruzione, sulla condizione professionale e sul settore di attività (tabella 1). Questi valori appaiono in linea con quelli, attorno a 0,5, ottenuti da Mocetti (2007; 2011), Piraino (2007) e Barbieri, Bloise e Raitano (2018)⁴. Valori di questo ordine di grandezza indicano che l'Italia è un paese con una mobilità intergenerazionale dei redditi bassa nel confronto con le principali economie avanzate⁵.

Quando il reddito da lavoro dei genitori è stimato in base al livello di istruzione, senza tener conto della condizione professionale e del settore di attività, l'Ige risulta più elevato che nel caso precedente (in media pari a 0,71); questo risultato potrebbe tuttavia derivare sia dalla minore accuratezza delle stime del reddito dei genitori sia dal fatto che il loro livello di istruzione può influenzare direttamente (oltre che per il tramite del reddito dei genitori) i redditi dei figli. Il profilo temporale delle elasticità calcolate sui redditi da lavoro restituisce l'immagine di una società che negli ultimi anni tende a divenire meno mobile (figura 1). In particolare per gli anni dal 2010 al 2016 i valori dell'Ige appaiono superiori a quelli degli anni precedenti. Le indagini più recenti modificano quindi la visione di una sostanziale stabilità del grado di ereditarietà economica riscontrato fino al 2008 da Mocetti (2011)⁶.

Le stime dell'Ige sono caratterizzate da una certa instabilità; sono state pertanto effettuate altre valutazioni, regredendo il rango del reddito

⁴ I risultati qui ottenuti sono superiori alle stime di Acciari, Polo e Violante (2017), che sui dati amministrativi ottengono per l'Italia un Ige pari a 0,22. Questo risultato potrebbe derivare dal fatto che la ricostruzione dei redditi dei genitori è basata sui dati amministrativi di due anni (1998-99) che potrebbero essere caratterizzati da una certa erraticità; i risultati potrebbero anche risentire di fenomeni di evasione fiscale e della limitata distanza che intercorre tra il periodo di osservazione dei redditi dei genitori e quello dei figli (circa tredici anni).

⁵ Secondo i risultati riportati in Mocetti (2007) e Piraino (2007) l'Italia presenta un Ige del reddito familiare simile a quello degli Stati Uniti e della Gran Bretagna (paesi con un alto livello di persistenza intergenerazionale delle condizioni economiche) e più elevato di quello della Svezia e del Canada. Il Global Database on Intergenerational Mobility (Gdim) della Banca mondiale conferma che l'Ige del reddito in Italia è relativamente elevato nel confronto con i principali paesi avanzati.

⁶ Va peraltro segnalato che Mocetti (2011) otteneva un aumento del grado di ereditarietà per i giovani nati a cavallo degli anni ottanta, ovvero la coorte entrata nel mercato del lavoro negli anni 2000.

dei figli su quello dei genitori, quest'ultimo stimato come sopra descritto.

Il coefficiente del reddito da lavoro dei genitori, stimato sui ranghi, risulta compreso tra 0,25 e 0,33 (in media è pari a 0,27) quando il reddito dei genitori è calcolato includendo tra i regressori la condizione professionale e il settore di attività; è egualmente compreso tra 0,25 e 0,33 (ma con una media pari a 0,29) quando tali variabili sono escluse dai regressori. Le stime basate sui ranghi appaiono quindi inferiori in livello e più stabili di quelle dell'Ige. L'ordine di grandezza del coefficiente è un po' più elevato di quello stimato da Barbieri, Bloise e Raitano (2018) e da Acciari, Polo e Violante (2017).

Tabella 1 - La persistenza intergenerazionale dei redditi (coefficienti Ige e sui ranghi)

Anno	Reddito da lavoro				Reddito disponibile	
	Istruzione e cond. profess.*	Solo istruz.*	Istruzione e cond. profess.**	Solo istruz.**	Istruzione e cond. profess.**	Solo istruz.**
1993	0,45	0,54	0,26	0,27	0,26	0,26
1995	0,43	0,67	0,28	0,30	0,24	0,28
1998	0,37	0,53	0,28	0,26	0,28	0,26
2000	0,36	0,56	0,25	0,28	0,32	0,31
2002	0,45	0,69	0,25	0,25	0,32	0,32
2004	0,42	0,71	0,26	0,30	0,30	0,32
2006	0,39	0,68	0,25	0,26	0,29	0,30
2008	0,37	0,61	0,28	0,31	0,31	0,35
2010	0,64	0,95	0,33	0,33	0,34	0,33
2012	0,64	0,80	0,28	0,28	0,34	0,36
2014	-	0,97	-	0,33	-	0,39
2016	-	0,76	-	0,33	-	0,40

* Stima del coefficiente di elasticità intergenerazionale (Ige).

** Stima basata sui ranghi.

Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ibf, Banca d'Italia.

Se si prende in considerazione il reddito disponibile complessivo in luogo del reddito da lavoro, sia l'Ige sia il coefficiente stimato sui ranghi risultano più elevati. Questo fenomeno è connesso con il fatto che il reddito disponibile include i redditi da capitale connessi con la ricchezza, a sua volta caratterizzata da una elevata persistenza intergenerazionale. Su questi fenomeni torneremo più avanti.

Anche le stime basate sui ranghi, e in particolare quelle sul reddito disponibile, segnalano una tendenza all'aumento dell'ereditarietà delle condizioni reddituali negli anni più recenti⁷.

I dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie consentono di ampliare il campo di osservazione alla ricchezza familiare. Per la stima della ricchezza dei genitori si è fatto ricorso a un modello analogo a quello utilizzato per il reddito. Purtroppo, poiché la ricchezza è stata rilevata nell'Ibf con una certa accuratezza solo a partire dal 1991, non è possibile stimare la ricchezza dei padri utilizzando, come per il reddito, dati di trenta anni prima rispetto a quelli dei figli.

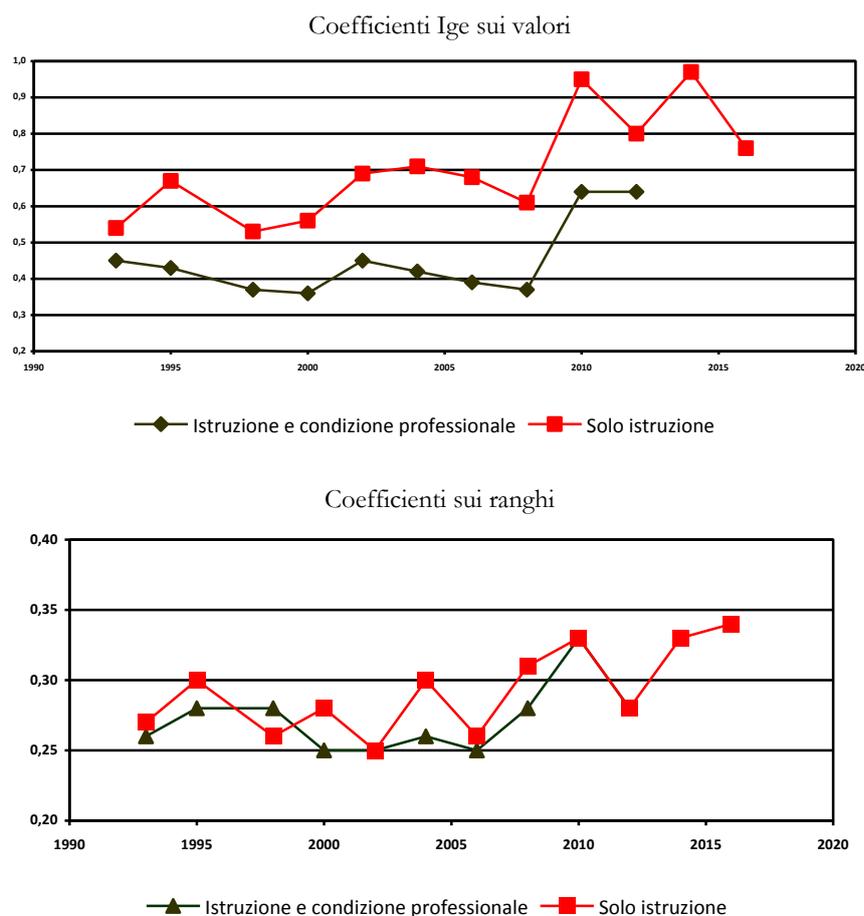
Sono state pertanto utilizzate due diverse strategie. Nella prima la relazione sui padri è stata stimata sulle attività reali, che costituiscono la parte prevalente della ricchezza netta, e i cui dati sono disponibili dal 1977. Nella seconda, per le indagini più recenti, si sono utilizzate le informazioni riferite a rilevazioni con un lag temporale di circa diciotto anni (i dati del 1998-2000 per il 2016, del 1995-1998 per il 2014 e così via), mentre per quelle precedenti al 2010 le stime dei padri sono state ottenute con i dati del periodo 1991-1993, mantenendo dunque costante la relazione tra l'istruzione e l'attività lavorativa da un lato e la ricchezza dall'altro. Entrambe queste stime vanno pertanto interpretate con una certa cautela.

Siccome la ricchezza netta può assumere anche valori negativi o nulli, per l'analisi della relazione tra la ricchezza dei genitori e quella dei figli si è fatto ricorso alla regressione sui ranghi. Includendo tra le variabili esplicative della ricchezza dei genitori la condizione professionale e il settore di attività (oltre all'istruzione, all'area di residenza e all'età), e utilizzando le attività reali, il coefficiente della regressione sui ranghi risulta nell'intervallo 0,16-0,23 (con media 0,21). Valori più elevati (tra 0,17 e 0,49, con media pari a 0,29) si riscontrano nelle stime che escludono la condizione professionale e il settore di attività dei genitori.

Quest'ultimo metodo può essere esteso alle indagini più recenti (2014 e 2016), per le quali la condizione professionale e il settore di attività economica dei genitori non sono stati rilevati (tabella 2).

⁷ La tendenza all'aumento del coefficiente Ige risulta confermata considerando congiuntamente i dati dei vari anni e inserendo nel modello un termine di interazione tra il coefficiente Ige e il tempo; il coefficiente di interazione risulta infatti positivo e significativo agli usuali livelli di probabilità.

Figura 1 - La persistenza intergenerazionale dei redditi (coefficienti calcolati sui redditi da lavoro)



Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ibf, Banca d'Italia.

Le stime ottenute utilizzando per i padri i dati della ricchezza dal 1991 in poi sono nel complesso piuttosto simili (tabella 2). In particolare entrambe le serie sembrano segnalare una tendenza all'aumento della ereditarietà delle condizioni economiche, in particolare negli ultimi anni.

La dimensione dei coefficienti riferiti ad anni recenti è equivalente a quella ottenuta da Bloise (2018). Si tratta di valori che collocano l'Italia tra i paesi avanzati con livelli piuttosto alti di persistenza intergenerazionale della ricchezza.

Tabella 2 - La persistenza intergenerazionale della ricchezza*

Anno	Istruzione e condizione professionale**	Istruzione**	Istruzione e condizione professionale***	Istruzione***
1993	0,23	0,22	0,26	0,30
1995	0,19	0,23	0,24	0,32
1998	0,21	0,17	0,23	0,20
2000	0,23	0,27	0,26	0,26
2002	0,22	0,22	0,26	0,20
2004	0,23	0,28	0,27	0,28
2006	0,16	0,24	0,21	0,23
2008	0,20	0,31	0,25	0,30
2010	0,21	0,26	0,25	0,23
2012	0,23	0,34	0,32	0,32
2014	-	0,45	-	0,33
2016	-	0,46	-	0,38

* Stime dei coefficienti basate sui ranghi.

** Coefficienti stimati sui dati di attività reali dei padri dal 1977 in poi.

*** Coefficienti stimati sui dati di ricchezza dei padri dal 1991 in poi.

Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ibf, Banca d'Italia.

Riportiamo infine alcuni risultati desunti dalla osservazione diretta di famiglie di padri e figli all'interno dell'Ibf. A partire dal 1995, infatti, l'indagine intervista le famiglie che si sono create nel momento in cui i figli lasciano la loro famiglia di origine e ne formano una nuova. La rilevazione è subordinata alla circostanza che il figlio risieda in un comune oggetto di indagine e ad altri aspetti di natura pratica, per cui si registrano complessivamente 603 famiglie di padri e figli intervistati nella stessa indagine, per i quali si dispone di redditi e ricchezza nello stesso anno. In alcuni casi ci sono più record per le stesse famiglie, dato che l'Ibf ha una componente panel e tanto i padri quanto i figli possono essere stati intervistati in più occasioni. Il numero complessivo delle diverse famiglie per cui si dispone di informazioni sui padri e sui figli per almeno un anno è di 336. Per i figli si tratta di soggetti prevalentemente giovani, con età media di trentadue anni: un periodo in cui sia i redditi sia la ricchezza si riferiscono alle fasi iniziali del ciclo di vita.

La correlazione contemporanea (che non tiene conto delle diverse età) tra il reddito e la ricchezza delle famiglie dei padri e dei figli è pari rispettivamente a 0,286 e 0,204.

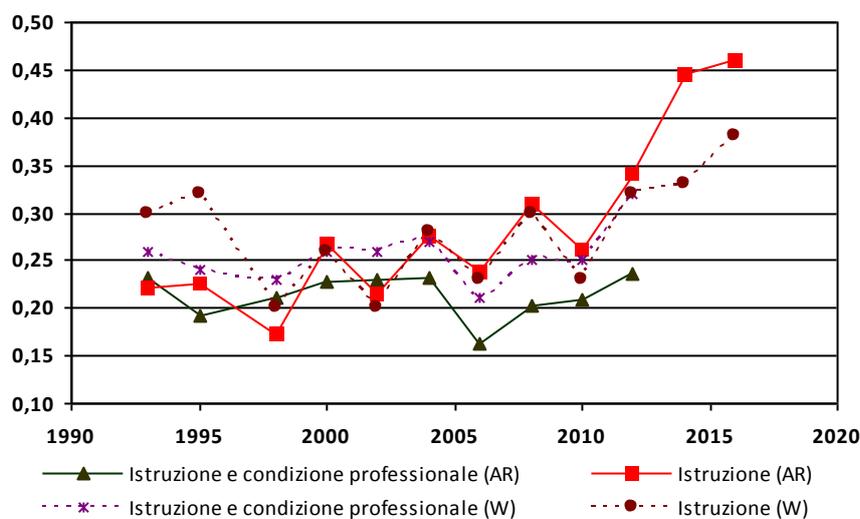
Facendo la media dei valori nei casi in cui si dispone di più rilevazioni,

la correlazione sale rispettivamente a 0,305 per il reddito e 0,312 per la ricchezza.

Figura 2 - La persistenza intergenerazionale della ricchezza

RPS

LA TRASMISSIONE INTERGENERAZIONALE DI REDDITO E RICCHEZZA



Nota: Coefficienti stimati sui ranghi della ricchezza reale (AR) e netta (W).

Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ibf, Banca d'Italia.

Si conferma in tal caso quanto riscontrato già da altri autori circa la più elevata misura che si ottiene su periodi più lunghi (o con altre approssimazioni del reddito permanente). I coefficienti Ige stimati in modelli dove è presente anche l'età e l'età al quadrato risultano pari a 0,272 per i redditi e 0,235 per la ricchezza. Questi risultati presentano una certa instabilità, dovuta alla modesta numerosità campionaria e alla erraticità dei valori rilevati in singoli anni (o in brevi periodi), e risentono inoltre del fatto che i figli sono osservati in età prevalentemente giovanile.

3.2 La varianza del reddito e della ricchezza spiegata dalle condizioni di partenza

Le stime finora presentate hanno messo in luce gli effetti che le caratteristiche della famiglia di origine determinano «in media» sulle condizioni economiche dei figli. In questo paragrafo si esamina quanta parte della variabilità del reddito e della ricchezza di una persona è spie-

gata dalle sue «condizioni di partenza», ovvero dalle caratteristiche della famiglia di origine e da alcuni fattori (come il luogo di nascita e il sesso) che non sono sotto il suo diretto controllo. Una forte rilevanza di queste variabili nello spiegare il successo dei singoli è un segnale che l'organizzazione sociale ha difficoltà nell'assicurare uguaglianza di opportunità⁸.

In un primo insieme di esperimenti le condizioni di origine sono state approssimate con il luogo di nascita (in cinque categorie, determinate dall'area geografica per i nati in Italia e distinguendo i paesi europei o americani dagli altri per i nati all'estero), l'età (termine lineare e quadratico), il sesso del soggetto e il titolo di studio del padre e della madre. Tali variabili sono state considerate come variabili esplicative in un modello di regressione in cui la variabile indipendente è il reddito familiare equivalente.

I coefficienti R^2 che si ottengono per queste regressioni (tabella 3) mostrano che le condizioni di partenza hanno sul reddito un effetto tendenzialmente crescente nel tempo. Negli anni novanta le variabili esplicative spiegavano circa il 20 per cento della variabilità del reddito pro capite e il 23,5 di quello equivalente, contro valori che sono in entrambi i casi di circa cinque punti percentuali più alti alla fine del periodo. Risultati qualitativamente analoghi si ottengono considerando il reddito equivalente e i logaritmi di queste due misure.

I modelli che considerano tra le variabili esplicative anche la condizione professionale e il settore di attività del padre e della madre (informazione disponibile solo fino al 2012) presentano coefficienti R^2 superiori ai precedenti modelli di circa un punto negli anni novanta e di circa due punti e mezzo nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012. Se le condizioni di partenza vengono utilizzate per valutare l'effetto sulla ricchezza pro capite si ottengono coefficienti R^2 più bassi in livello, ma con una dinamica simile. Anche per la ricchezza pro capite le condizioni di partenza, approssimate nei modi sopra indicati, hanno un effetto significativo, pari a circa il 10 per cento della variabilità negli anni novanta e a oltre il 15 per cento nell'ultimo anno oggetto di indagine. Come anche per il reddito, la progressione sembra più rilevante quando si includono tra le variabili esplicative le condizioni professionali della famiglia di origine.

⁸ Su questi aspetti si vedano Hufe, Kanbur e Peichl (2018).

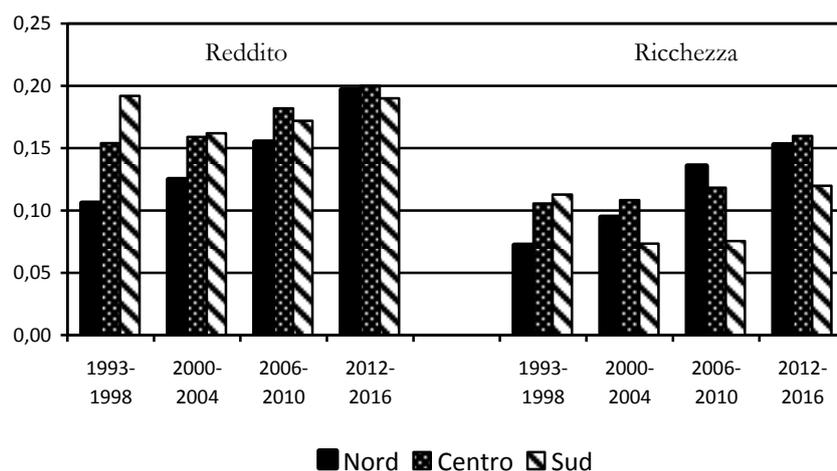
Qui tabella 3

RPS

LA TRASMISSIONE INTERGENERAZIONALE DI REDDITO E RICCHEZZA

Negli anni novanta gli effetti delle condizioni di partenza erano decisamente più rilevanti nel Sud che nelle altre aree del paese. Nel corso degli anni questa differenza si è attenuata fino a scomparire nel caso del reddito e addirittura a invertire il segno nel caso della ricchezza (figura 3). Nel Sud rimane comunque più rilevante il fattore istruzione dei genitori mentre nel Centro e nel Nord sono più importanti i fattori legati al luogo di nascita (per gli stranieri in particolare, che spiegano una parte significativa dell'aumento della rilevanza delle condizioni di partenza intervenute nel Centro-Nord nel corso del tempo).

Figura 3 - Effetto delle condizioni di partenza sui valori pro capite del reddito e della ricchezza per area geografica di residenza (media dei coefficienti R^2)



Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ibf, Banca d'Italia.

4. Quanta parte della ricchezza proviene dalla precedente generazione?

Nei precedenti paragrafi si è illustrata l'importanza delle caratteristiche della famiglia di origine nel determinare le condizioni economiche dei figli. Nel seguito vengono effettuati alcuni approfondimenti per valutare quanta parte della ricchezza familiare viene trasmessa per via ereditaria o per il tramite di donazioni da parte della precedente generazione.

4.1 Una stima basata sulle abitazioni ricevute in eredità o in dono

Una valutazione dell'importanza delle eredità come fonte di ricchezza può essere ricavata a partire dalle risposte fornite dagli intervistati nell'Ibf in merito all'origine degli immobili da loro posseduti. Sin dal 1977, infatti, per ciascun immobile posseduto è stato richiesto alle famiglie intervistate di indicare in che modo esso era stato acquisito, prevedendo tra le modalità di risposta la donazione e l'eredità.

L'indagine non rileva il valore dell'immobile al momento del trasferimento di proprietà, per cui, in assenza di altre informazioni, la stima è effettuata a partire dal valore che risulta al momento della rilevazione. Questo aspetto è rilevante se si considera che gli immobili potrebbero aver subito ingenti variazioni di valore nel corso degli anni; le eredità sono dunque misurate ai valori correnti al momento dell'intervista, e includono anche i guadagni (o le perdite) in conto capitale sugli immobili ereditati o ricevuti in dono⁹.

La quota di famiglie che al momento dell'intervista sono in possesso di immobili ottenuti grazie a eredità o a donazioni risulta intorno al 20-25 per cento tra il 1977 e la fine degli anni ottanta, per poi salire sopra il 25 per cento negli anni novanta, raggiungendo valori oltre il 30 per cento in quelli più recenti (tabella 4). Se rapportiamo il valore degli immobili ereditati al totale della ricchezza, otteniamo una quota che, a partire da circa il 20 per cento dell'inizio degli anni novanta, supera il 30 per cento nel 2016. Questo indicatore non può essere ricostruito direttamente per gli anni precedenti il 1991, perché la ricchezza non veniva rilevata in modo omogeneo. È però possibile commisurare il valore degli immobili ereditati o ricevuti in dono al complesso della ricchezza in immobili; l'indicatore che ne risulta mostra un andamento relativamente stabile tra il 1977 e l'inizio degli anni novanta e crescente successivamente.

Va tuttavia tenuto presente che chi riceve un trasferimento si avvantaggia anche dei redditi da capitale che questo produce: nel caso degli immobili si tratta degli affitti effettivi, se l'immobile è stato dato in lo-

⁹ Va peraltro osservato che non si tiene conto di eventuali ristrutturazioni operate sugli immobili ricevuti, che ne abbiano modificato il valore. A partire dagli anni 2000 il questionario prevede anche la possibilità che una parte dell'immobile sia stata ottenuta in eredità o in donazione e una parte acquistata. In questo caso, in assenza di informazioni più dettagliate, solo la metà del valore dell'immobile è stata considerata ereditata o donata.

cazione, o degli affitti imputati, se il ricevente ha abitato o tenuto l'immobile a disposizione. Se si conteggia anche questo flusso di reddito tra le eredità, dal momento in cui è stato ricevuto il trasferimento fino al momento della rilevazione (assumendo un tasso di rendimento reale del 2 per cento) la quota di ricchezza ereditata cresce notevolmente, risultando intorno al 30 per cento negli anni novanta e ben oltre il 50 per cento nel 2016.

Queste stime non tengono conto del fatto che alcuni immobili ereditati o ricevuti in dono dalle famiglie intervistate potrebbero essere stati venduti nel corso degli anni che separano il trasferimento della proprietà dal momento dell'intervista; l'indagine infatti rileva l'eredità e le donazioni solo per gli immobili ancora in possesso della famiglia. Questo problema può essere affrontato utilizzando la data del trasferimento degli immobili e stimando la probabilità di vendita degli stessi nel periodo che intercorre tra il trasferimento e la rilevazione. Ipotizzando una probabilità annuale di vendita di un immobile pari a $p=0,008$, e ipotizzando che la probabilità del periodo possa essere ottenuta considerando la vendita in ogni anno come un evento indipendente, si può ricavare la stima del valore degli immobili ottenuti in eredità o in dono, inclusivi di quelli non più a disposizione delle famiglie riceventi, dividendo il valore di ciascun immobile per il fattore $(1-p)^i$, dove i è il numero di anni intercorso tra il trasferimento della proprietà e la rilevazione. Utilizzando questo metodo la quota di ricchezza netta attribuibile agli immobili ricevuti in eredità o in donazione, pari a circa il 30 per cento agli inizi degli anni novanta, si colloca attorno al 65 per cento negli anni più recenti.

L'inclusione dei redditi da capitale nella ricchezza ereditata ai fini della quantificazione della quota di ricchezza attribuibile alle eredità è tuttora controversa. È infatti possibile che le famiglie riceventi consumino una parte delle eredità e dei doni ricevuti e che, per alcune di esse, la ricchezza ereditata (comprensiva dei rendimenti che avrebbe teoricamente potuto produrre) sia superiore alla ricchezza complessiva. Secondo Piketty, Postel-Vinay e Rosenthal (2006), disponendo dei dati individuali, è preferibile limitare in questi casi il valore della ricchezza ereditata a quello effettivamente posseduto dalla famiglia in quel momento, considerando come consumata l'eventuale parte in eccesso.

RPS

Luigi Cannari e Giovanni D'Alessio

Qui tabella 4

RPS

LA TRASMISSIONE INTERGENERAZIONALE DI REDDITO E RICCHEZZA

Sulla base di questo ragionamento sono state prodotte le stime riportate nella tavola con la sigla degli autori dell'articolo (PPVR, che sta per Piketty, Postel-Vinay, Rosenthal), che risultano più contenute di quelle prima esposte (per il 2016 esse oscillano fra il 30 e il 50 per cento, a seconda che si considerino i rendimenti o meno e si applichi la correzione per le probabilità di vendita); sotto il profilo qualitativo, invece, le tendenze non cambiano.

In ogni caso, sia che i rendimenti vengano inclusi oppure no, o che si consideri la variante PPVR degli indicatori, i risultati confermano che i trasferimenti intergenerazionali costituiscono una parte importante della ricchezza netta delle famiglie e soprattutto che il fenomeno mostra una tendenza alla crescita nei due passati decenni.

4.2 Stime basate sulle simulazioni dei flussi ereditari

Un modo alternativo per valutare la quota di ricchezza ereditata si basa sul metodo *flow-to-stock* (Kotlikoff, 1988; Modigliani, 1988). In sintesi, con questo metodo si stima la quota di ricchezza ereditata (W^e) sulla base dei flussi di eredità (B) osservati in un anno, della differenza media di età tra genitori e figli (g) e della differenza tra tasso di interesse (r) e tasso di crescita del reddito (n), secondo la seguente formula¹⁰:

$$W^e = B (e^{(r-n)g} - 1) / (r-n)$$

Il flusso di eredità (B) è stato stimato per ciascun anno di indagine simulando i decessi dei soggetti intervistati nell'Ibf in base alle tavole di mortalità per sesso ed età. Sempre sui dati dell'indagine è stata stimata la differenza di età tra genitori e figli.

La tavola 5 riporta le stime delle quote di ricchezza ereditate in ciascun anno in corrispondenza di diverse ipotesi sulla differenza tra tasso di interesse e tasso di crescita del reddito. Indipendentemente dai livelli, che risultano ovviamente maggiori per più elevati rendimenti del capitale e minori tassi di crescita, tutte le simulazioni forniscono risultati decisamente crescenti. Sono infatti in aumento sia i flussi di eredità, per effetto di un progressivo slittamento della ricchezza nelle classi più anziane e caratterizzate da maggiori tassi di mortalità, sia la differenza di età tra genitori e figli, che tende ad amplificare l'effetto dei flussi osservati.

¹⁰ Nel caso in cui $r-n = 0$, $W^e = Bg$. Per applicazioni al caso italiano, si vedano Barca, Cannari e Guiso (1994).

Anche le simulazioni effettuate utilizzando il metodo *flow-to-stock* segnalano dunque un aumento della ricchezza ereditata sul totale della ricchezza.

Tabella 5 - Quota di ricchezza ereditata ottenuta con il metodo *flow-to-stock**, 1991-2016 (in percentuale della ricchezza netta)

Anno	Flussi di eredità/ Ricchezza netta	Differenza media di età tra genitori e figli (anni)	Quota di ricchezza ereditata**				
			r-n=0%	r-n=0.5%	r-n=1%	r-n=2%	r-n=3%
1989	0,90	29,6	26,7	28,8	31,1	36,4	43,0
1991	1,12	29,9	33,5	36,2	39,1	45,9	54,3
1993	0,94	29,9	28,1	30,4	32,8	38,5	45,6
1995	0,99	29,9	29,6	32,0	34,5	40,6	48,0
1998	1,12	29,9	33,5	36,1	39,0	45,8	54,2
2000	1,35	30,0	40,5	43,7	47,2	55,5	65,6
2002	1,16	30,3	35,1	37,9	41,0	48,2	57,2
2004	1,09	30,5	33,2	35,9	38,9	45,8	54,3
2006	1,15	30,8	35,4	38,3	41,4	48,9	58,2
2008	1,26	30,9	39,0	42,1	45,7	53,9	64,2
2010	1,26	31,2	39,3	42,5	46,1	54,6	65,1
2012	1,37	31,3	42,9	46,5	50,4	59,7	71,2
2014	1,34	31,8	42,6	46,2	50,2	59,6	71,4
2016	1,52	32,0	48,7	52,8	57,4	68,3	81,8

* Modigliani (1988);

** r = tasso di interesse; n = tasso di crescita del reddito. Coefficienti ipotizzati costanti nel tempo.

Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ibf, Banca d'Italia.

5. Conclusioni

In questo lavoro sono state effettuate misurazioni volte a fornire indicazioni sulla persistenza intergenerazionale delle condizioni economiche in termini di reddito e di ricchezza, sull'importanza delle condizioni di partenza quali variabili esplicative delle condizioni economiche e sulla rilevanza delle eredità e delle donazioni rispetto alla ricchezza delle famiglie.

Le stime dell'elasticità dei redditi da lavoro collocano l'Italia nel novero dei paesi a bassa mobilità intergenerazionale, confermando i risulta-

ti di precedenti studi. Il profilo temporale delle elasticità dei redditi da lavoro restituisce l'immagine di una società che tende a divenire meno mobile negli anni più recenti. Questo risultato si riscontra in particolare per gli anni che vanno dal 2010 al 2016, che presentano valori dell'Ige superiori a quelli degli anni precedenti.

Le stime basate sui ranghi appaiono inferiori in livello e più stabili di quelle dell'Ige. Anche le stime basate sui ranghi, e in particolare quelle sul reddito disponibile, segnalano una tendenza all'aumento dell'ereditarietà delle condizioni reddituali negli anni più recenti.

Per la ricchezza otteniamo valori che, come per il reddito, collocano l'Italia tra i paesi avanzati con livelli relativamente elevati di persistenza intergenerazionale. Anche in questo caso si riscontra una tendenza all'aumento della ereditarietà delle condizioni economiche.

Esaminando quanta parte della variabilità del reddito e della ricchezza di una persona è attribuibile alle sue «condizioni di partenza», ovvero alle caratteristiche della famiglia di origine e ad alcuni fattori (come il luogo di nascita e il sesso) che non sono sotto il suo diretto controllo, si riscontra una forte rilevanza di queste variabili nello spiegare il successo dei singoli. Le condizioni di partenza hanno inoltre un effetto tendenzialmente crescente nel tempo.

Le eredità e le donazioni rappresentano una componente importante della ricchezza delle famiglie. La quota di famiglie in possesso di immobili ottenuti grazie a eredità o a donazioni, attorno al 20-25 per cento negli anni ottanta, supera il 30 per cento negli anni più recenti. Anche la quota di ricchezza ereditata mostra una tendenza all'aumento sia nelle rilevazioni dirette basate sui dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie sia nelle simulazioni basate sul metodo di ricostruzione degli stock di ricchezza ereditata a partire dai flussi di eredità.

Riferimenti bibliografici

- Acciari P., Polo A. e Violante G., 2017, «*And Yet, It Moves*»: *Intergenerational Economic Mobility in Italy*, Mimeo, New York University, New York, Stati Uniti.
- Ando A., Guiso L. e Visco I., 1994, *Saving and the Accumulation of Wealth: Essays on Italian Household and Government Saving Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge, Regno Unito.
- Baffigi A., Cannari L. e D'Alessio G., 2016, *Cinquant'anni di indagini sui bilanci*

RPS

Luigi Cannari e Giovanni D'Alessio

- delle famiglie italiane: storia, metodi, prospettive, «Questioni di Economia e Finanza», n. 368, Banca d'Italia.
- Ballarino G., Barone G. e Panichella N., 2016, *The Intergenerational Reproduction of Social Inequality and the Direct Inheritance of Occupations in Italy*, «Rassegna Italiana di Sociologia», vol. 57, n. 1, pp. 103-134.
- Ballarino G. e Schizzerotto A., 2011, *Le disuguaglianze intergenerazionali di istruzione*, in *Generazioni disuguali. Le condizioni di vita dei giovani di ieri e di oggi: un confronto*, il Mulino, Bologna.
- Banca mondiale, 2018, *Fair Progress? Economic Mobility Across Generations Around the World*, World Bank Group.
- Barbagli M. e Schizzerotto A., 1997, *Classi, non caste. Mobilità tra generazioni e opportunità di carriera in Italia*, «il Mulino», n. 3, pp. 547-557.
- Barbieri T., Bloise F. e Raitano M., 2018, *Intergenerational Earnings Inequality in Italy: New Evidence and Main Mechanisms*, Ciret, Working papers, n.1.
- Barca F., Cannari L. e Guiso L., 1994, *Bequests and Saving for Retirement. What Impels the Accumulation of Wealth?*, in Ando A., Guiso L. e Visco I. (a cura di), *Saving and the Accumulation of Wealth: Essays on Italian Household and Government Saving Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge, Regno Unito.
- Barone G. e Mocetti S., 2016, *Intergenerational Mobility in the Very Long Run: Florence 1427-2011*, «Temi di Discussione», n. 1060, Banca d'Italia.
- Bernardi F. e Ballarino G. (a cura di), 2016, *Education, Occupation and Social Origin. A Comparative Analysis of the Transmission of Socio-Economic Inequalities*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Björklund A. e Jäntti M., 1997, *Intergenerational Income Mobility in Sweden Compared to the United States*, in «American Economic Review», n. 87, pp. 1009-1018.
- Blanden J., 2013, *Cross-Country Ranking in Intergenerational Mobility: a Comparison of Approaches from Economics and Sociology*, «Journal of Economic Surveys», vol. 27, n. 1, pp. 38-73.
- Bloise F., 2018, *La ricchezza e la mobilità intergenerazionale in Italia: una stima*, «Menabò di Etica e Economia», n. 78.
- Cannari L. e D'Alessio G., 2008, *Intergenerational Transfers in Italy*, in *Household Wealth in Italy*, Papers presentato alla Conferenza che si è svolta a Perugia, 16-17 ottobre 2007, Banca d'Italia, Roma.
- Cecchi D., Fiorio C.V. e Leonardi M., 2013, *Intergenerational Persistence of Educational Attainment in Italy*, «Economics Letters», vol. 118, n. 1, pp. 229-232.
- Cecchi D., Ichino A. e Rustichini A., 1999, *More Equal but Less Mobile? Education Financing and Intergenerational Mobility in Italy and in the US*, «Journal of

- Public Economics», vol. 74, n. 3, pp. 351-393.
- Cobalti A. e Schizzerotto A., 1994, *La mobilità sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Corak M., 2006, *Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons for Public Policy from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility. Research on Economic Inequality*, vol. 13, *Dynamics of Inequality. The Netherlands*, Elsevier Press, pp. 143-188, «Iza Discussion Paper», n. 1993, disponibile all'indirizzo internet: <http://ftp.iza.org/dp1993.pdf>.
- Corak M., 2013, *Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility*, «Iza Discussion Paper», n. 7520, luglio.
- Fabbri F. e Rossi N., 1997, *Caste, non classi. Una società immobile*, «il Mulino», n. 1, pp. 110-116.
- Güell M., Pellizzari M., Pica G. e Rodriguez Mora J.V., 2018, *Correlating Social Mobility and Economic Outcomes*, «The Economic Journal», vol. 128, n. 612, pp. 353-403.
- Güell M., Rodriguez Mora J.V. e Telmer C.I., 2015, *Intergenerational Mobility and the Informational Content of Surnames*, «Review of Economic Studies», n. 82, n. 2, pp. 693-735.
- Hufe P., Kanbur R. e Peichl A., 2018, *Measuring Unfair Inequality: Reconciling Equality of Opportunity and Freedom from Poverty*, Cesifo Working paper, n. 7119.
- Kotlikoff L., 1988, *Intergenerational Transfers and Savings*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 2, n. 2, pp. 41-58.
- Mocetti S., 2007, *Intergenerational Earnings Mobility in Italy*, «The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy», vol. 7, n. 2, p. 5.
- Mocetti S., 2011, *Mutamenti nella trasmissione intergenerazionale dei redditi dal 1950 al 1990*, in Schizzerotto A., Trivellato U. e Sartor N. (a cura di), *Generazioni disuguali. Le condizioni di vita dei giovani di ieri e di oggi: un confronto*, il Mulino, Bologna.
- Mocetti S., 2014, *Dynasties in Professions: the Role of Rents*, «Temi di Discussione», n. 995, Banca d'Italia.
- Modigliani F., 1988, *The Role of Intergenerational Transfers and Lifecycle Savings in the Accumulation of Wealth*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 2, n. 2, pp. 15-40.
- Piketty T., Postel-Vinay G. e Rosenthal J.L., 2006, *Wealth Concentration in a Developing Economy: Paris and France, 1807-1994*, «American Economic Review», vol. 96, n. 1, pp. 236-256.
- Piraino P., 2007, *Comparable Estimates of Intergenerational Income Mobility in Italy*, «The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy», vol. 7, n. 2, Issn (Online) 1935-1682, Doi: <https://doi.org/10.2202/1935-1682.1711>.

Tabella 3 - Effetto delle condizioni di partenza del capofamiglia sul reddito e sulla ricchezza*, 1993-2016 (coefficienti di determinazione R^2 dei modelli lineari)

Anno	Reddito								Ricchezza			
	Modello ristretto**				Modello esteso***				Modello ristretto**		Modello esteso***	
	Pro capite	Log pro capite	Equivalente	Log equival.	Pro capite	Log pro capite	Equivalente	Log equival.	Pro capite	Log pro capite	Pro capite	Log pro capite
1993	0,188	0,231	0,231	0,235	0,198	0,242	0,239	0,244	0,102	0,058	0,116	0,066
1995	0,201	0,251	0,241	0,247	0,213	0,260	0,251	0,255	0,090	0,080	0,107	0,091
1998	0,197	0,258	0,233	0,251	0,215	0,271	0,250	0,264	0,086	0,083	0,104	0,088
2000	0,207	0,258	0,251	0,264	0,227	0,280	0,269	0,283	0,090	0,087	0,115	0,097
2002	0,227	0,277	0,264	0,286	0,255	0,309	0,282	0,309	0,111	0,092	0,134	0,105
2004	0,209	0,261	0,250	0,269	0,265	0,302	0,286	0,293	0,102	0,092	0,149	0,110
2006	0,214	0,258	0,263	0,275	0,246	0,281	0,286	0,293	0,055	0,073	0,091	0,072
2008	0,236	0,294	0,293	0,315	0,260	0,323	0,311	0,335	0,125	0,121	0,157	0,148
2010	0,226	0,274	0,286	0,302	0,253	0,302	0,306	0,317	0,154	0,145	0,186	0,150
2012	0,249	0,290	0,291	0,305	0,273	0,322	0,314	0,329	0,114	0,154	0,201	0,157
2014	0,233	0,284	0,279	0,290	-	-	-	-	0,135	0,123	-	-
2016	0,240	0,274	0,290	0,289	-	-	-	-	0,168	0,119	-	-

* I dati dei redditi e della ricchezza sono stati «winsorizzati» in ciascun anno al 5 e al 95 per cento; nei modelli nei logaritmi i valori negativi sono posti pari a 1.

** Il modello ristretto approssima le condizioni di origine con il luogo di nascita, l'età (e il suo quadrato), il sesso e il titolo di studio del padre e della madre.

*** Il modello esteso include tra le variabili esplicative anche la condizione professionale e il settore di attività del padre e della madre del capofamiglia.

Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ibf, Banca d'Italia.

Tabella 4 - Valore degli immobili ereditati od ottenuti in dono sulla ricchezza, 1977-2016 (in percentuale della ricchezza netta)

Anno	Eredità (A)	Doni (B)	Tot. trasf. (A+B)	Tot. trasf. rival. (2%)*	Tot. trasf. rival. (2%) e corretti per probabilità di vendita**	Tot. trasf. definizione PPVR***	Tot. trasf. rival. (2%)* def. PPVR***	Tot. trasf. rival. (2%) e corretti per probabilità di vendita** def. PPVR***	Tot. trasf. (A+B)	In % della ricchezza in immobili	Famiglie proprietarie di immobili ereditati o avuti in dono Sul totale delle famiglie
	In percentuale della ricchezza netta										
1977	-	-	-	-	-	-	-	-	28,1	22,1	
1978	-	-	-	-	-	-	-	-	27,9	23,7	
1979	-	-	-	-	-	-	-	-	31,7	25,3	
1980	-	-	-	-	-	-	-	-	28,9	25,3	
1981	-	-	-	-	-	-	-	-	28,2	21,3	
1982	-	-	-	-	-	-	-	-	28,8	25,5	
1983	-	-	-	-	-	-	-	-	26,7	24,4	
1984	-	-	-	-	-	-	-	-	28,6	24,9	
1986	-	-	-	-	-	-	-	-	27,2	23,9	
1987	-	-	-	-	-	-	-	-	32,8	24,7	
1989	-	-	-	-	-	-	-	-	27,7	23,2	
1991	14,8	4,5	19,4	27,7	33,1	17,8	21,4	25,5	25,2	21,9	
1993	19,9	2,8	22,7	32,3	38,5	20,2	24,2	28,7	29,8	26,0	
1995	22,8	3,3	26,1	38,8	47,2	23,3	28,5	34,5	33,3	28,9	
1998	21,4	4,1	25,5	38,9	48,1	23,9	29,1	35,6	33,7	28,5	
2000	21,8	3,5	25,3	41,1	52,1	23,7	29,4	37,0	34,1	28,9	
2002	21,2	5,0	26,2	40,7	51,0	24,8	30,9	38,3	34,0	28,7	
2004	25,0	4,2	29,2	45,8	57,7	27,4	33,2	41,2	35,9	29,4	
2006	21,6	5,0	26,7	43,2	55,2	25,1	30,4	38,4	32,4	28,5	
2008	23,8	4,6	28,5	45,7	58,3	27,4	33,7	42,4	33,8	29,7	
2010	23,8	4,7	28,5	45,1	57,1	27,2	33,1	41,3	34,1	28,8	
2012	27,6	4,4	32,0	50,9	64,7	30,4	37,5	47,0	38,0	31,6	
2014	25,2	5,8	31,0	49,1	62,3	29,4	35,5	44,4	36,8	30,9	
2016	29,5	4,0	33,5	53,5	68,2	31,8	38,4	48,1	39,9	32,7	

* I valori sono rivalutati con un tasso del 2% annuo per tener conto dei rendimenti tra il momento della ricezione del dono/eredità e la rilevazione dei dati.

** Le stime tengono conto della probabilità che l'immobile venga venduto nel periodo compreso tra la ricezione dell'eredità e la data di rilevazione.

*** Secondo la definizione di Piketty, Postel-Vinay, Rosenthal (PPVR) i valori ereditati da una famiglia non possono essere superiori alla ricchezza netta della famiglia stessa.

Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Ibf, Banca d'Italia.

Bisogni e risorse di cura: generazioni di anziani a confronto

Barbara Da Roit e Marta Pantalone

RPS

Sotto la spinta dell'invecchiamento della popolazione, del mutamento delle forme familiari e della crescita dell'occupazione femminile, la cura delle persone anziane è oggetto di un dibattito internazionale che, dall'inizio degli anni novanta, solleva molte domande sulla sostenibilità dei sistemi di cura e sui rapporti tra generazioni. Tale dibattito mette in luce una frattura tra le attuali coorti di anziani, che hanno beneficiato di livelli crescenti di benessere,

e le attuali generazioni di adulti, che sembrano destinate a invecchiare con meno risorse e più diseguali. Il presente contributo riflette sul caso italiano in questa prospettiva domandandosi come gli attuali quaranta-cinquantenni si stanno dirigendo verso l'età anziana in relazione alle specifiche condizioni sociali e istituzionali che contrassegnano il loro percorso di vita, con particolare attenzione ai bisogni di cura e alle risorse personali, familiari e sociali mobilizzabili per farvi fronte.

1. Invecchiamento, bisogni e risorse di cura: generazioni di anziani a confronto

L'invecchiamento della popolazione costituisce una sfida per i sistemi di welfare nelle loro dimensioni distributive, finanziarie, organizzative e politiche. Oltre a esercitare pressioni sui sistemi previdenziali, l'accresciuta longevità, associata alla diffusione di malattie croniche, fa crescere i bisogni di cure di lunga durata (long-term care, Ltc; Colombo e al., 2011) mettendo in discussione i sistemi socio-sanitari (Pavolini e Ranci, 2008). Contemporaneamente, come evidenziato da un dibattito avviatosi negli anni novanta del Novecento (Zedlewski e McBride, 1992), le trasformazioni demografiche, il mutamento delle forme e delle dinamiche familiari e la crescita dell'occupazione femminile sono potenzialmente destabilizzanti della forma più diffusa alle persone anziane non autosufficienti: la cura informale intergenerazionale.

Il rapporto tra le generazioni è al centro di numerosi studi relativi alla

cura delle persone anziane, con due approcci distinti. Il primo fa riferimento al bilancio dello scambio tra generazioni (tra anziani e i figli adulti) in un dato momento e alle diseguaglianze nell'accesso a risorse di cura formali e informali (Litwin e al. 2008; Kalmijn 2018). Il secondo, assumendo una prospettiva di più lungo periodo (Sgritta e Raitano, 2018) analizza le condizioni degli anziani appartenenti a diverse coorti – le generazioni di anziani del passato, del presente e del futuro – guardando alla sostenibilità economica delle politiche di cura (Comas-Herrera e Wittenberg, 2003) e alla sostenibilità sociale delle cure informali in relazione alla contrazione e trasformazione delle reti di sostegno (Pickard e al., 2012; Ryan e al., 2012; Suanet e al., 2013).

L'attesa è che la crescente numerosità degli anziani (in particolare i grandi anziani) e la minor ampiezza delle reti informali avranno forti ripercussioni sui sistemi di Ltc per le future generazioni di anziani (Commissione europea, 2016).

Il presente articolo guarda al caso italiano in questa seconda prospettiva. Si domanda in quali condizioni ci si può attendere che gli attuali quaranta-cinquantenni varchino la soglia dell'età anziana, con quali bisogni di cura e quali risorse personali, familiari e sociali.

La condizione anziana è il frutto dell'accumulazione di esperienze nel corso di vita e dei contesti sociali e istituzionali che caratterizzano il ciclo di vita di ciascuna generazione. Per comparare gli anziani presenti e futuri, si considerano anziane le persone di 75 anni e oltre. Infatti, il compimento del settantacinquesimo anno di età segna il passaggio verso una fase del ciclo di vita caratterizzato da fragilità, aumentata incidenza di malattie croniche, maggiore rischio di dipendenza (Istat, 2017a).

Consideriamo quindi cinque coorti nate tra il 1925 e il 1974. Gli attuali anziani, nati nelle coorti 1925-1934 e 1935-1944, appartengono alla cd. generazione della ricostruzione: la prima coorte ha compiuto 75 anni tra il 2000 e il 2009 e ha attualmente un'età compresa tra 84 e 93 anni, mentre la seconda ha compiuto o compirà 75 anni tra il 2010 e il 2019 e ha attualmente un'età compresa tra 74 e 83 anni. La prima delle due coorti di *baby boomers* – la generazione dell'impegno, i.e. i nati nel 1945-1954 – sta per entrare nell'età anziana, nel 2020-2029. La seconda – la generazione dell'identità, i nati nel 1945-1954 – compirà 75 anni nel periodo 2030-2039. Gli attuali adulti, nati tra il 1965 e il 1974 – la generazione di transizione o generazione X – compiranno 75 anni nel 2040-2049 (tabella 1; cfr. Istat, 2016, p. 47).

Tabella 1 - Generazioni di anziani presenti e future

Coorte	Generazione	Età nel 2018	Anno di compimento dei 20 anni di età	Anno di compimento dei 75 anni di età
1925-1934	Ricostruzione I	84-93	1945-1954	2000-2009
1935-1944	Ricostruzione II	74-83	1955-1964	2010-2019
1945-1954	Impegno (Baby boom I)	64-73	1965-1974	2020-2029
1955-1964	Identità (Baby boom II)	54-63	1975-1984	2030-2039
1965-1974	Transizione (X)	44-53	1985-1994	2040-2049

Fonte: elaborazione delle autrici a partire da Istat, 2016

L'analisi che proponiamo di seguito si articola lungo tre assi. Il primo esplora la numerosità e la composizione socio-demografica della popolazione anziana. Il secondo considera il mutamento dei bisogni e della domanda di Ltc. Il terzo esamina la disponibilità di diverse forme di cura. Per ciascuna di queste dimensioni si farà uso di evidenze empiriche presenti in letteratura e di indicatori relativi all'Italia, prevalentemente di fonte Istat. L'intento è descrivere a larghi tratti e senza pretesa di esaustività le trasformazioni in atto che potrebbero riflettersi sulle future generazioni di anziani per arrivare a formulare alcune ipotesi di lavoro, scenari e piste di ricerca.

2. *Quanti e quali anziani oggi e domani*

L'invecchiamento della popolazione, risultante dall'aumento dell'aspettativa di vita e dalla riduzione della natalità, assume dimensioni particolarmente importanti in Italia (Istat, 2014; Accorinti e Pugliese, 2015). Tra i paesi europei l'Italia è il secondo, dopo la Svezia, per percentuale di 65enni e oltre sul totale della popolazione e il primo per tasso di dipendenza degli anziani, caratteristiche che sembrano destinate ad accentuarsi ulteriormente negli anni a venire (Commissione europea, 2017).

L'accentuato e accelerato invecchiamento comporta la trasformazione del contesto socio-demografico entro cui le diverse coorti accedono nell'età anziana. Negli anni in cui la prima generazione della ricostruzione ha raggiunto il 75esimo anno di età, gli anziani rappresentavano

RPS

BISOGNI E RISORSE DI CURA: GENERAZIONI DI ANZIANI A CONFRONTO

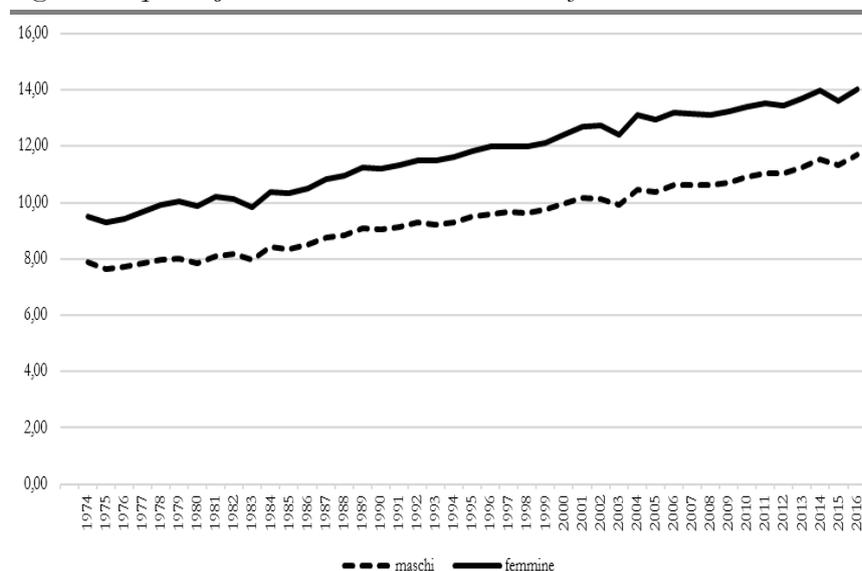
tra l'8 e il 10% della popolazione italiana. La seconda generazione della ricostruzione ha raggiunto l'età anziana quando la popolazione anziana rappresentava tra il 10 e poco meno del 12% della popolazione.

Tabella 2 - Popolazione di 75 anni e più sul totale della popolazione. Donne anziane sul totale delle persone anziane. Popolazione anziana (75 anni e più) sulla popolazione 55-74. I valori sono riferiti al periodo di ingresso di ciascuna coorte nell'età anziana (75 anni)

Coorte	Anni in cui la coorte raggiunge i 75 anni di età (inizio - fine periodo)	Individui di 75+ sul totale della popolazione (inizio - fine periodo) (%)	Donne anziane su totale degli anziani (75+) (%)	Rapporto popolazione 75+ sulla popolazione 55-74 (%)
1925-1934	2000-2009	7,86-9,82	63,9-62,5	35,5-43,3
1935-1944	2010-2019	10,01-11,63	62,3-60,0	43,9-46,9
1945-1954	2020-2029	11,71-13,46	59,8-58,6	46,2-46,7
1955-1964	2030-2039	13,66-16,30	58,6-58,0	46,8-56,2
1965-1974	2040-2049	16,79-20,46	58,0-57,5	58,7-79,9

Fonte: Ricostruzione serie storica su database Istat, Popolazione intercensuaria; Istat, Previsioni demografiche.

Figura 1 - Speranza di vita a 75-79 anni, maschi e femmine, 1974-2016



Fonte: Istat, Tavole di mortalità.

Le proiezioni Istat (valore mediano) suggeriscono che nel periodo in cui le due generazioni di *baby boomers* raggiungeranno il 75esimo anno di età (tra il 2020-2029 e tra il 2030-2039) il peso complessivo degli anziani sarà tra il 12% e il 16%. Il rapporto crescerà ulteriormente quando gli attuali quaranta-cinquantenni (generazione X) raggiungeranno l'età anziana, negli anni 2040: si prevede, infatti, che gli anziani saranno tra il 17 e oltre il 20%. Nell'arco di cinquant'anni, quindi, il peso degli anziani sul totale della popolazione dovrebbe essere quasi triplicato.

Non solo: i nati nel 1925 e sopravvissuti fino all'età di 75 anni avevano, nel 2000, una speranza di vita di 10 anni per gli uomini e 12 per le donne. I nati nel 1935, al compimento del 75 anno, nel 2010, avevano già guadagnato un anno rispetto alla coorte precedente (figura 1). Un simile andamento farà sì che gli anziani del futuro abbiano davanti a sé un percorso di vita più lungo in una società decisamente più anziana.

2.1 Più diversi e disuguali?

Le caratteristiche e la composizione della popolazione anziana mutano con il susseguirsi delle generazioni, con effetti importanti sulla diversità di bisogni, problemi, risorse, aspettative e capacità. Il genere e le caratteristiche socio-economiche, ad esempio, influenzano le condizioni di salute e condizionano sia la capacità di conservare l'autonomia in presenza di malattia (Swinkels e al., 2016), sia le aspettative e le norme sociali relative alla malattia e alla cura (He e Chou, 2017).

Con buona probabilità, la diversa composizione per genere, livello di istruzione, percorsi lavorativi e migratori incideranno sui bisogni e le risorse della futura generazione di anziani.

Rispetto al genere, la popolazione anziana è oggi fortemente femminilizzata a seguito della minore mortalità e maggiore speranza di vita delle donne. Per il futuro, tuttavia, è prevedibile che gli uomini guadagnino più anni di vita rispetto alle donne (Kontis e al., 2017), riducendo lo squilibrio di genere. Mentre, nel 2000, al raggiungimento dell'età anziana dei nati nel 1925, le donne rappresentavano il 64% della popolazione anziana, quando i nati nel 1974 raggiungeranno la medesima età, si prevede che le donne anziane siano il 57,5% degli anziani (tabella 2).

Con riferimento al livello di istruzione, è verosimile che le nuove generazioni di anziani saranno più istruite rispetto alle precedenti: aumenta, infatti, la percentuale di laureati (pur modesta nel confronto

RPS

Barbara Da Roit e Maria Pantalone

europeo; Istat, 2017b), diplomati e con licenza media mentre cala la percentuale di individui senza titolo o con diploma elementare, in particolare tra le donne, grazie alle migliori performance educative a partire dai nati negli anni sessanta (Istat, 2016, p. 119; tabella 3).

Tabella 3 - Titolo di studio nel 2011, per sesso e coorte di nascita (valori %)

		Nessun titolo	Licenza elementare	Licenza media	Diploma superiore	Laurea
1925-34	M	14,5	52,1	16,6	11,0	5,8
	F	24,4	54,2	11,1	8,0	2,2
	tot	20,6	53,4	13,2	9,2	3,6
1935-44	M	5,3	42,6	25,6	18,8	7,8
	F	10,8	51,7	19,2	13,8	4,5
	tot	8,2	47,5	22,2	16,1	6,0
1945-54	M	2,3	21,2	34,2	30,7	11,7
	F	3,7	31,2	29,1	25,8	10,3
	tot	3,0	26,3	31,5	28,2	11,0
1955-64	M	1,6	6,6	42,1	37,6	12,0
	F	1,7	9,1	36,8	39,4	13,0
	tot	1,7	7,9	39,4	38,5	12,5
1965-74	M	1,2	3,8	38,6	41,4	15,0
	F	1,1	3,8	31,6	43,5	20,0
	tot	1,2	3,8	35,1	42,5	17,5

Fonte: Istat, Censimento della popolazione 2011.

L'aumento dei tassi di istruzione tra i futuri anziani¹ è generalmente motivo di ottimismo perché anticipa migliori condizioni di salute e una più elevata capacità di gestione e mobilitazione di risorse di cura (Swinkels e al., 2016). D'altro canto, l'educazione si associa ad aspettative più elevate rispetto alla qualità della cura e a una minore disponibilità allo scambio di cure informali, soprattutto intensive (Pinquart e Sørensen, 2011). Ciò è ancor più significativo se a crescere è l'istruzione delle donne, che sono al centro del sistema di cure informali. Infine, ci si può aspettare che il significato sociale del titolo di studio non resti invariato: un diploma di scuola media nel 2040 non sarà necessariamente «migliore» di quello di un individuo senza titolo di studio nel 2000.

¹ L'attuale distribuzione del livello di istruzione tra gli adulti è un indicatore molto grezzo di quella dei futuri anziani. Si dovrebbe tenere conto dei processi di selezione della popolazione. Tuttavia, data la maggiore longevità dei più istruiti, ci si può attendere un'accentuazione dell'innalzamento dell'istruzione tra i futuri anziani.

Un recente rapporto Oecd (2017) sottolinea che in numerosi paesi, tra cui l'Italia, gli attuali anziani beneficiano di condizioni materiali migliori rispetto alle generazioni precedenti, con redditi più elevati e minore rischio di povertà. Tuttavia, se i redditi reali di ciascuna coorte sono più elevati di quelli della generazione precedente alla stessa età, questo miglioramento sembra non riguardare i nati a partire dagli anni sessanta. Gli attuali adulti e giovani vivono in un contesto caratterizzato da maggiore instabilità del mercato del lavoro e accresciute disuguaglianze, prefigurando il rischio concreto che i futuri anziani invecchino meno ricchi e più diseguali degli attuali (*ivi*). Nel contesto italiano, le condizioni economiche delle future generazioni di anziani subiranno l'effetto combinato delle riforme del sistema pensionistico in senso contributivo a partire dal 1995 (riforma Dini e successive modifiche) e delle trasformazioni del mercato del lavoro. Il calcolo contributivo delle pensioni fa sì che le prestazioni pensionistiche future siano allineate ai contributi versati nell'arco della vita lavorativa, rispecchiando la durata, la continuità, e i livelli di retribuzione e contribuzione di ciascun lavoratore, non essendo previsti espliciti meccanismi redistributivi (Jessoula e Raitano, 2015). Ci si può attendere che la flessibilizzazione del mercato del lavoro, la sua segmentazione, la stagnazione salariale e, da ultimo, la crisi economica avviatasi nel 2007 condizionino i redditi da pensione dei futuri anziani. L'attesa è che, in assenza di correttivi, siano assicurati tassi di sostituzione medi più bassi di quelli attuali (Raitano, 2009, 2011), con aumentato rischio di povertà e crescenti disuguaglianze per effetto della trasmissione della disuguaglianza lavorativa sulla disuguaglianza dei redditi da pensione. Tali effetti saranno più intensi per coloro che sono entrati nel mercato del lavoro nel 1996 e, pro-rata, per coloro che a fine 1995 avevano accumulato meno di 18 anni di contributi (iniziando a lavorare negli anni settanta). È, pertanto, la generazione dell'identità la prima a essere coinvolta, anche se in modo parziale, da questi sviluppi, seguita dalla generazione X e ancora di più dalla coorte successiva, che qui non consideriamo.

Infine, le generazioni dei futuri anziani si differenzieranno maggiormente per origine migratoria. La presenza stabile di stranieri in Italia ha raggiunto una dimensione di rilievo solo in anni recenti. Mentre l'attuale popolazione straniera è molto giovane (nel 2012 solo il 7,6% della popolazione straniera residente aveva almeno 55 anni: Istat, Popolazione straniera), ci si può attendere un aumento dell'incidenza di anziani con un percorso di immigrazione, soprattutto a partire della

RPS

Barbara Da Roit e Maria Pantalone

generazione X. Infatti, compiranno 75 anni a partire dagli anni 2040 gli immigrati giunti in giovane età a partire dagli anni novanta e che saranno rimasti in Italia. Nei paesi europei in cui i soggetti con un passato migratorio sono già una quota consistente della popolazione, si è messo in evidenza come il *background* migratorio rappresenti un'ulteriore fonte di disuguaglianza all'interno della popolazione anziana (Moriarty e Butt, 2004). Nel caso italiano, l'occupazione della popolazione immigrata si concentra nel lavoro manuale e di servizio, con retribuzioni contenute, periodi di discontinuità e bassa contribuzione (Fondazione Leone Moressa, 2017). Non è quindi remota l'ipotesi che questa parte della futura popolazione disponga di risorse economiche e di salute più precarie.

2.2 Più malati e più a lungo?

In letteratura si sono formulate diverse ipotesi relative al rapporto tra allungamento della speranza di vita e salute. Secondo l'ipotesi dell'espansione della morbidità, gli anni aggiuntivi di vita si accompagnano all'incremento degli anni trascorsi in cattiva salute (Gruenberg, 1977); secondo l'ipotesi della compressione della morbidità, si guadagnerebbero soprattutto anni in buona salute (Fries, 1980); l'ipotesi dell'equilibrio dinamico, infine, delinea uno scenario intermedio (Manton, 1982). Alla domanda se le condizioni di salute degli anziani migliorino abbastanza rapidamente da compensare l'invecchiamento (Jacobzone e al., 1999), gli studi empirici recenti hanno dato risposte tutt'altro che ottimistiche: mentre sembrano diminuire gli anni di vita con disabilità, paiono aumentare gli anni di vita in presenza di malattie croniche (cfr. Atella e al., 2018).

In Italia, la prospettiva di una «compensazione» appare particolarmente difficile data l'accelerazione del processo di invecchiamento. Nel 2009, gli anziani con almeno una malattia cronica erano il 79% (Istat 2017a) e, essendo gli anziani il 9,8% della popolazione, rappresentavano il 7,8% della popolazione. Nel 2040 – anno in cui entrerà nell'età anziana la generazione X e in cui ci si può attendere che gli over 75 siano il 17% della popolazione – affinché gli anziani in cattive condizioni di salute non superino l'8% della popolazione occorrerebbe che gli anziani con condizioni croniche fossero non oltre il 50% della popolazione dei 75enni e più, un miglioramento a dir poco considerevole. Le attese relative alle condizioni economiche e alle disuguaglianze tra i futuri anziani (cfr. sopra) non sembrano lasciare spazio a questo

scenario. In effetti, sembra emergere, una «doppia espansione della morbidità» ossia un aumento del numero di anni in cattiva salute parallelamente all'insorgenza anticipata di malattie (Atella e al., 2018).

3. Le risorse di cura

L'organizzazione sociale della cura assume caratteristiche diverse in relazione ai regimi di welfare (Da Roit, 2010), nonostante le cure informali svolgano ovunque un ruolo centrale (Broese van Groenou e De Boer, 2016). In Italia, dove, in assenza di un'estesa politica dei servizi, la pressione derivante dall'invecchiamento si riverbera direttamente sulle reti informali (Da Roit, 2010), le politiche di Ltc non hanno conosciuto un vero sviluppo (Da Roit e Sabatinelli, 2013) e sono invece cresciute forme di lavoro domestico che coinvolgono donne immigrate (Da Roit e Weicht, 2013). A partire da questo quadro è possibile interrogarsi sulle risorse di cura di cui le future generazioni potranno disporre, a seguito delle attuali trasformazioni socio-demografiche e istituzionali.

3.1 Reti informali

La prima fonte di sostegno informale per gli anziani è rappresentata dal coniuge, quando presente e in grado di contribuire alle cure, e la seconda dai figli (Jacobs e al., 2018). Altri *caregiver*, se presenti, sono generalmente coinvolti con minore frequenza e intensità (Lapierre e Keating, 2013).

Le dinamiche riproduttive, la crescente instabilità delle coppie e le dinamiche del mercato del lavoro mettono sotto pressione la struttura delle opportunità della cura. È probabile che l'accresciuta longevità favorisca un prolungato sostegno da parte del partner, anche se a beneficiarne saranno probabilmente di più gli uomini, ipotizzando una relativa stabilità delle norme di genere sulla cura. D'altro canto, la crescente instabilità delle coppie – il numero di divorzi è passato da circa 12.000 l'anno negli anni settanta a 52.000 l'anno nella prima metà degli anni 2010 – avrà probabilmente effetti negativi sulla disponibilità di cure da parte del partner e, soprattutto per gli uomini, da parte degli eventuali figli (Kalmijn, 2007).

Il calo della natalità rappresenta una sfida per la cura informale intergenerazionale. Infatti, immaginando che i potenziali caregiver dei 75enni

RPS

Barbara Da Roit e Maria Pantalone

e più si concentrino in un'età compresa tra 50² e 74 anni, il rapporto tra numero di anziani e potenziali caregiver sembra destinato a crescere. Se nel 2000, all'invocare della prima generazione della ricostruzione, vi erano 35 persone di 75 anni e più per ogni 100 potenziali caregiver, l'attesa è che tale indicatore cresca fino a 58 quando i nati nel 1965 compiranno 75 anni e fino a 80 quando i nati nel 1974 entreranno nell'età anziana (tabella 2).

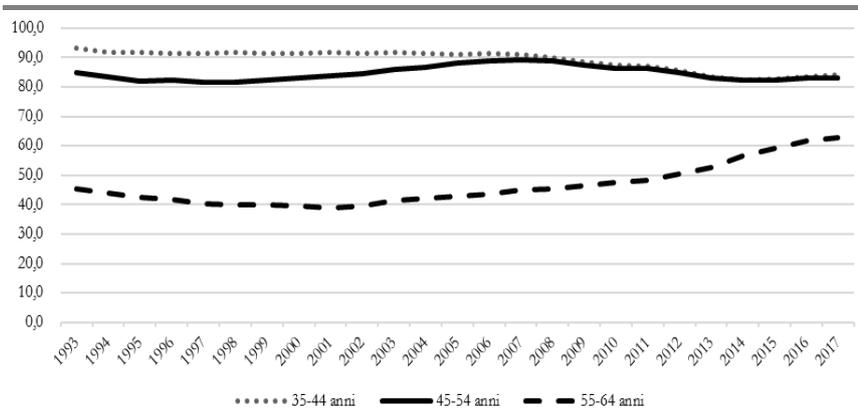
Anche il mutamento dei comportamenti riproduttivi avrà ripercussioni sul potenziale di cura. Il tasso di fecondità è passato da 2,24 per le donne nate nel 1926 a 1,83 per le nate nel 1952 a 1,38 per le nate nel 1976 (Istat, 2016, p. 64). Mentre tra le donne nate nel 1926 il 15% non aveva figli all'età di 40 anni, la percentuale, dopo essere diminuita al 12% tra quelle nate nel 1952, cresce fino al 24% tra le donne nate nel 1976 (*idem*): una parte significativa della generazione X invecchierà senza figli. Crescerà inoltre il numero di anziani che può contare su un figlio solo: mentre le donne nate nel 1926 con un solo figlio erano il 21%, quelle nate nel 1952 erano il 24% e quelle nate nel 1976 il 27% (*idem*).

Considerato il ruolo centrale delle donne (e in particolare delle figlie) degli anziani nel sistema di cura, l'incremento dell'occupazione femminile è destinato a influire sulla disponibilità di sostegni informali. A partire dai primi anni novanta, i tassi di occupazione femminile in Italia, pur al di sotto dei livelli di altri paesi europei, sono cresciuti in modo costante, in particolare nella fascia d'età 55-65, sia tra le donne che tra gli uomini (figure 2 e 3). Nel 2000, quando faceva ingresso nell'età anziana la prima parte della generazione della ricostruzione, solo il 15% delle donne in età 55-65 aveva un'occupazione. La percentuale è salita al 26% nel 2010, quando la seconda generazione della ricostruzione varcava la soglia dei 75 anni e al 42% nel 2017 alla vigilia dell'ingresso della prima parte dei *baby boomers* nell'età anziana (figura 3). Se, come ci si attende, questa tendenza sarà confermata, all'ingresso della seconda generazione dei *baby boomers* e ancora più della generazione X nell'età anziana, la maggioranza delle donne e degli

² Per le donne delle attuali generazioni di anziani e per le donne della prima coorte di *baby boomers*, l'età media al primo figlio è intorno ai 25 anni. A partire dalle donne nate alla fine degli anni sessanta l'età al primo figlio è andata crescendo, fino a raggiungere i 30 anni per le nate nel 1974. L'età media al primo figlio degli uomini è tendenzialmente 5 anni più elevata rispetto a quella delle donne (Istat, 2014 e 2016).

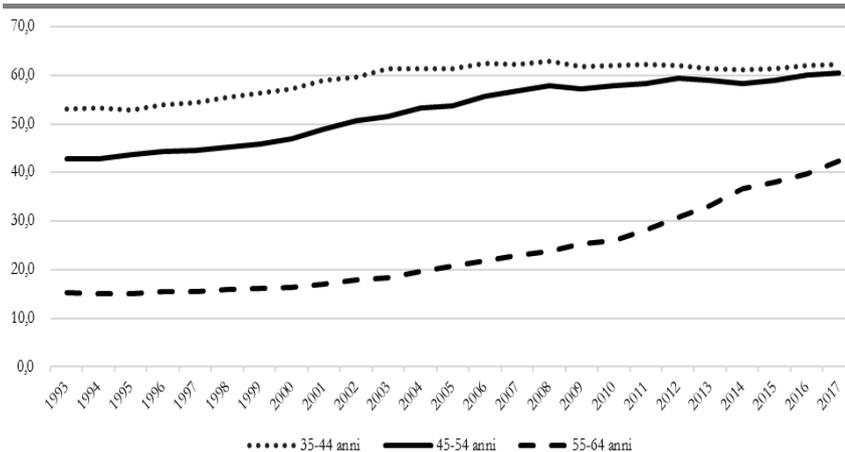
uomini con potenziali carichi di cura informale sarà occupata. Se ciò non comporta automaticamente una minore disponibilità alla cura (Van Putten e al., 2010), rischia di avere effetti negativi sull'intensità del sostegno fornito (Spiess e Schneider, 2003).

Figura 2 - Tassi di occupazione maschile in età 35-44, 45-54, 55-64, 1993-2017



Fonte: Istat, Tasso di occupazione.

Figura 3 - Tassi di occupazione femminili in età 35-44, 45-54, 55-64, 1993-2017



Fonte: Istat, Tasso di occupazione.

In sintesi, le dinamiche socio-demografiche, da sole, fanno rilevare un potenziale deficit di cure informali, già evidente per la generazione

RPS

Barbara Da Roit e Marta Pantalone

dell'identità, e ancora più marcato per la generazione X. Ai mutamenti strutturali si aggiungono fattori istituzionali e culturali: l'emancipazione femminile e, in generale, la trasformazione delle solidarietà inter- e infra-generazionali. Restano in proposito numerose domande aperte. L'eventuale trasformazione della divisione del lavoro di cura tra uomini e donne avverrà attraverso una maggiore partecipazione maschile o attraverso un «ritiro» delle donne? E ancora: la minore disponibilità di cura informale dovuta alle trasformazioni socio-demografiche può essere parzialmente compensata da nuove forme di sostegno «elettive» (Suanet e al., 2013)? Questa possibilità è particolarmente dibattuta nei paesi del Nord Europa, dove le reti di sostegno sono già più ampie e leggere e dove esiste, per quanto sotto pressione, un sostegno formale professionale che libera i caregiver informali dai compiti più gravosi. Nel caso italiano, come negli altri paesi del Sud Europa, le reti di sostegno tendono a essere più dense, poco estese, e caratterizzate da un numero limitato di caregiver, soprattutto familiari, molto coinvolti (Verbakel, 2018). Tale conformazione rende l'opzione meno realistica, almeno nel breve periodo.

3.2 Servizi sociali e mercato

La disponibilità di cura formale in Italia è tradizionalmente limitata. Il tasso di istituzionalizzazione delle persone anziane non è mai salito oltre il 2% (variabile tra l'1% al Sud e il 3% al Nord), mentre la limitata espansione dei servizi residenziali dagli anni novanta in alcune regioni del Nord non ha tenuto il passo con l'aumento della popolazione anziana (Da Roit, 2010). La trasformazione più importante nell'ambito dei servizi residenziali riguarda la loro qualificazione, parziale sanitarizzazione e destinazione a un target di popolazione con sempre più elevati bisogni di cura (Network Non Autosufficienza, 2017). L'espansione dell'assistenza domiciliare, che pure è avvenuta, non ha comportato un ampliamento significativo della platea dei beneficiari, né una intensificazione delle cure a domicilio. I tagli alla spesa sociale in concomitanza della crisi finanziaria hanno ulteriormente compromesso una situazione già critica (Da Roit e Sabatinelli, 2013).

La prima generazione della ricostruzione è entrata nell'età anziana quando i processi di relativa espansione e qualificazione dei servizi erano stati da poco portati a compimento. Ha quindi avuto a disposizione una quota piccola ma qualificata di strutture destinate soprattutto

to a persone anziane gravemente non autosufficienti, oltre a una base minima di assistenza domiciliare sociale e/o sanitaria. Solo pochi anni più tardi, quando questa prima generazione invecchiava ulteriormente e quando la seconda generazione della ricostruzione entrava nell'età anziana, le risorse di cura formale si facevano ancora più scarse.

Salvo una trasformazione radicale delle politiche per la non autosufficienza (di cui alla data attuale non si intravedono segnali), è improbabile che si verifichi un aumento significativo dell'offerta di servizi a favore delle future generazioni di anziani, capace di coprire bisogni in crescita. Anche ipotizzando la stabilità o lieve crescita dell'offerta, è probabile che la capacità degli interventi sociosanitari di rispondere ai bisogni di una popolazione anziana in crescita e caratterizzata da ridotti sostegni informali diminuisca ulteriormente.

D'altro canto, non è affatto scontato che la debolezza delle reti informali e della cura formale sia compensata dalla cura di mercato. A partire dai primi anni duemila, quando la prima generazione della ricostruzione entrava nell'età anziana, si è andato diffondendo in Italia il fenomeno delle «badanti», in risposta alla crescente pressione dei bisogni di cura e all'insufficienza delle risposte pubbliche. Lo sviluppo di questo mercato ha potuto contare sulla diffusione dell'indennità di accompagnamento e sul sostegno economico dei figli (pensionati) dei grandi anziani (Da Roit, 2010). Tali fonti di finanziamento, tuttavia, non sono esenti da problemi in relazione al futuro pensionistico e alle pressioni della demografia sull'indennità di accompagnamento – unica misura assistenziale di carattere universalistico in Italia. In relazione a questi sviluppi sono prospettabili due scenari. Al ridursi delle risorse economiche disponibili, potrebbe ridursi il ricorso all'assistenza privata, con importanti vuoti di cura e crescenti disuguaglianze. In alternativa, potrebbero ridursi ulteriormente i costi dell'assistenza privata con dequalificazione e ulteriore accentuazione dei problemi che già la caratterizzano.

4. Conclusioni

Questo contributo ha inteso tematizzare il mutamento della condizione anziana attraverso le generazioni in Italia con riferimento ai bisogni e alle risorse di Ltc. Quando, fra poco più di vent'anni, i nati negli anni sessanta e settanta, varcheranno la soglia dei 75 anni, avranno una

RPS

Barbara Da Roit e Marta Pantalone

più lunga speranza di vita in una società fortemente invecchiata. I nuovi anziani potranno contare su un più limitato numero di caregiver potenziali, data la riduzione del numero di figli e l'incidenza del *childlessness*. È probabile che carriere lavorative più instabili associate a un sistema pensionistico che riproduce in età anziana le disuguaglianze di reddito in età adulta faccia riemergere il problema della povertà tra gli anziani e ne incrementi la disuguaglianza. In assenza di mutamenti profondi delle politiche sociali, i nuovi anziani potranno contare su minori risorse di cure formali, ma anche su minori risorse economiche per acquistare cura nel mercato. Questo scenario, che sembra riguardare soprattutto la generazione X (i nati nel 1965-1974), è probabile possa profilarsi già dalla generazione dell'identità (nati nel 1955-1964) in relazione a trasformazioni sociali ed economiche avvenute a partire dagli anni settanta: denatalità, trasformazione del mercato del lavoro, riforma delle politiche previdenziali. Si tratta di una prospettiva che interroga profondamente non solo le politiche di Ltc, ma più in generale le politiche economiche e sociali del paese. Peraltro, meritano un supplemento di indagine aspetti cui si è potuto solo fare cenno nell'articolo: la trasformazione di atteggiamenti e comportamenti connessi alle responsabilità familiari, la differenziazione territoriale, di genere e di classe sociale nei processi in atto.

Riferimenti bibliografici

- Accorinti M. e Pugliese E., 2015, *Generazioni solidali. Giovani e anziani nell'Italia della crisi*, Edizioni LiberEtà, Roma.
- Atella V., Belotti F., Cricelli C., Dankova D., Kopinska J., Palma A. e Piano Mortari A., 2018, *The «Double Expansion of Morbidity» Hypothesis: Evidence from Italy*, Ceis Tor Vergata, Research Paper Series, vol. 15, Issue 1, n. 396.
- Broese van Groenou M.I. e De Boer A., 2016, *Providing Informal Care in a Changing Society*, «European Journal of Ageing», vol. 13, pp. 271-279.
- Colombo F., Llana-Nozal A., Mercier J. e Tjadens F., 2011, *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, Oecd Health Policy Studies, Oecd Publishing, Parigi, disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/oecd_helpwanted_en.pdf.
- Comas-Herrera A. e Wittenberg R. (a cura di), 2003, *European Study of Long-Term Care Expenditure: Report to the European Commission, Employment and Social Affairs Dg. Pssru Discussion Paper 1840*, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/healthcare/ltc_study_en.pdf.
- Commissione europea, 2016, *Joint Report on Health Care and Long-Term Care*

- Systems & Fiscal Sustainability*, vol. 1, Institutional Paper 037, disponibile all'indirizzo internet: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d6042a45-b535-11e6-9e3c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-73209408>.
- Commissione europea, 2017, *The 2018 Ageing Report, Underlying Assumptions & Projection Methodologies*, Institutional Papers 065, novembre.
- Da Roit B., 2010, *Strategies of Care. Changing Elderly Care in Italy and the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Da Roit B. e Sabatinelli S., 2013, *Nothing on the Move or Just Going Private? Understanding the Freeze on Child- and Eldercare Policies and the Development of Care Markets in Italy*, «Social Politics», vol. 20, pp. 430-453.
- Da Roit B. e Weicht B., 2013, *Migrant care work and care, migration and employment regimes: A fuzzy-set analysis*, «Journal of European Social Policy», vol. 23, pp. 469-486.
- Fondazione Leone Moressa, 2017, *Rapporto 2017 sull'economia dell'immigrazione. La dimensione internazionale delle migrazioni*, il Mulino, Bologna.
- Fries J.F., 1980, *Ageing, Natural Death, and the Compression of Morbidity*, «The New England Journal of Medicine», n. 303, pp. 130-135.
- Gruenberg E.M., 1977, *The failure of success*, «Milbank Memorial Fund Quarterly», vol. 55, n. 1, pp. 3-24.
- He J.A. e Chou K.L., 2017, *Long-term Care Service Needs and Planning for the Future: A Study of Middle-Aged and Older Adults in Hong Kong*, «Ageing & Society», pubblicato online il 22 agosto, pp. 1-33.
- Istat, 2014, *Generazioni a confronto. Come cambiano i percorsi verso la vita adulta*, Temi Letture statistiche, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files//2014/09/Generazioni-a-confronto.pdf.
- Istat, 2016, *Rapporto annuale 2016. La situazione del Paese*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files/2016/05/Ra2016.pdf.
- Istat, 2017a, *Anziani: Le condizioni di Salute in Italia e nell'Unione Europea*, Statistiche report, anno 2015, 26 settembre 2017, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files//2017/09/Condizioni_Salute_anziani_anno_2015.pdf.
- Istat, 2017b, *Bes 2017. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files//2017/12/Bes_2017.pdf.
- Jacobs M.T., Broese van Groenou M., Aartsen M. e Deeg D.J.H., 2018, *Diversity in Older Adults' Care Networks: The Added Value of Psychological Factors and Social Network Proximity*, «Journal of Gerontology: Series B Psychological Science and Social Science», vol. 73, n. 2, pp. 326-336.
- 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 37, Oecd, Parigi.
- Jessoula M. e Raitano M., 2015, *La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy. Un'introduzione*, «Politiche Sociali», n. 3, pp. 365-381.
- Kalmijn M., 2007, *Gender Differences in the Effects of Divorce, Widowhood and Re-*

- marriage on Intergenerational Support: Does Marriage Protect Fathers?*, «Social Forces», vol. 85, n. 3, pp. 1079-1104.
- Kalmijn M., 2018, *The Effects of Ageing on Intergenerational Support Exchange: A New Look at the Hypothesis of Flow Reversal*, «European Journal of Population», doi: <https://doi.org/10.1007/s10680-018-9472-6>.
- Kontis V., Bennett J.E., Mathers C.D., Li G., Foreman K. e Ezzati M., 2017, *Future Life Expectancy in 35 Industrialised Countries: Projections with a Bayesian Model Ensemble*, «Lancet», vol. 389, n. 10076, pp. 1323-1335.
- Lapierre T.A. e Keating N., 2013, *Characteristics and Contributions of Non-KIN carers of Older People: A Closer Look at Friends and Neighbours*, «Ageing & Society», vol. 33, n. 8, pp. 1442-1468.
- Litwin H., Vogel C., Künemund H. e Kohli M., 2008, *The Balance of Intergenerational Exchange: Correlates of Net Transfers in Germany and Israel*, «European Journal of Ageing», vol. 5, n. 2, pp. 91-102.
- Manton K.G., 1982, *Changing Concepts of Morbidity and Mortality in the Elderly Population*, «Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society», n. 60, pp. 183-244.
- Moriarty J. e Butt J., 2004, *Inequalities in Quality of Life Among Older People From Different Ethnic Groups*, «Ageing & Society», vol. 24, n. 5, pp. 729-753.
- Network Non Autosufficienza, 2017, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. 6° rapporto 2017/2018. Il tempo delle risposte*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Oecd, 2017, *Preventing ageing unequally*, Oecd Publishing, Parigi.
- Pavolini E. e Ranci C., 2008, *Restructuring the Welfare State: Reforms in Long-Term care in Western European Countries*, «Journal of European Social Policy», vol. 18, n. 3, pp. 246-259.
- Pickard L., Wittenberg R., Comas-Herrera A., King D. e Malley J., 2012, *Mapping the Future of Family Care: Receipt of Informal Care by Older People with Disabilities in England to 2032*, «Social Policy and Society», n. 4, pp. 533-545.
- Pinquart M. e Sörensen S., 2011, *Spouses, Adult Children, and Children-in-Law as Caregivers of Older Adults: A Meta-Analytic Comparison*, «Psychology and Ageing», vol. 26, n. 1, pp. 1-14.
- Raitano M., 2009, *I tassi di sostituzione attesi della previdenza obbligatoria e integrativa: alcuni scenari di simulazione*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.
- Raitano M., 2011, *Carriere fragili e pensioni attese: i possibili correttivi al sistema contributivo e la proposta di una pensione di garanzia*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 99-129.
- Ryan L.H., Smith J., Antonucci T.C. e Jackson J.S., 2012, *Cohort Differences in the Availability of Informal Caregivers: Are the Boomers at Risk?*, «The Gerontologist», n. 2, pp. 177-188.
- Sgritta G.B. e Raitano M., 2018, *Generazioni: dal conflitto alla sostenibilità*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 11-32.

- Spiess C.K. e Schneider U., 2003, *Interactions between Care-giving and Paid Work Hours Among European Midlife Women, 1994 to 1996*, «Ageing & Society», vol. 23, n. 1, pp. 41-68.
- Suanet B., van Tilburg T.G. e Broese van Groenou M.I., 2013, *Nonkin in Older Adults' Personal Networks: More Important among Later Cohorts?*, «Journals of Gerontology, Series B: Psychological Sciences and Social Sciences», vol. 68, n. 4, pp. 633-643.
- Swinkels J.C., Suanet B., Deeg D.J.H. e Broese Van Groenou M.I., 2016, *Trends in the informal and formal home-care use of older adults in the Netherlands between 1992 and 2012*, «Ageing and Society», n. 36, pp. 1870-1890.
- Van Putten A.E., Vlasblom J.V., Dyskstra P.A. e Schippers J.J., 2010, *The Absence of Conflict between Paid-Work Hours and the Provision Of instrumental Support to Elderly Parents among Middle-Aged Women and Men*, «Ageing and Society», n. 30, pp. 923-948.
- Verbakel E., 2018, *How to Understand Informal caregiving Patterns in Europe? The Role of Formal Long-Term Care Provisions and Family Care Norms*, «Scandinavian Journal of Public Health», vol. 46, n. 4, pp. 436-447.
- Zedlewski S.R. e McBride T.D., 1992, *The Changing Profile of the Elderly: Effects on Future Long-Term Care Needs and Financing*, «The Milbank Quarterly», n. 2, pp. 247-275.

Database Istat consultati

- Popolazione intercensuaria, <http://dati.istat.it/#>. Popolazione e famiglie > Popolazione intercensuaria.
- Previsioni demografiche, <http://dati.istat.it/#>. Popolazione e famiglie > Previsioni demografiche.
- Tavole di mortalità, <http://dati.istat.it/#>. Popolazione e famiglie > Mortalità > Tavole di mortalità.
- Censimento della popolazione 2011, <http://dati-censimentopopolazione.istat.it/Index.aspx?lang=it>.
- Tasso di occupazione, <http://dati.istat.it/#>. Lavoro e retribuzioni > Offerta di lavoro > Occupazione.
- Popolazione straniera, <http://dati.istat.it/#>. Stranieri e immigrati > Stranieri residenti.

Generazioni, equità e politiche pubbliche in un'Europa che invecchia

Pieter Vanhuysse

RPS

L'articolo sintetizza i risultati relativi all'Europa della mia relazione per l'Istituto Bertelsmann Stiftung su La giustizia intergenerazionale nelle società con invecchiamento della popolazione (Vanhuysse, 2013). La sostenibilità è il punto di partenza morale per lo sviluppo di questo indice istantaneo a quattro dimensioni che misura il livello di giustizia intergenerazionale: ossia quelle risorse «sufficienti e di qualità sufficiente» che ciascuna generazione deve lasciare alle successive. Vi si dimostra che, alla fine degli anni duemila, gli Stati membri dell'Unione europea occupavano otto posizioni su nove tra i paesi che registravano il massimo squilibrio in favore della terza età nella spesa pubblica complessiva. La Polonia si trovava in pole position come sistema di welfare con uno squilibrio più alto in favore della terza età, seguita da paesi dell'Europa meridionale e orientale e dall'Austria.

Questo articolo evidenzia inoltre la necessità di integrare questa analisi delle politiche pubbliche con una del valore dei trasferimenti di risorse operati dalle famiglie tra una generazione e l'altra, in termini di denaro e di lavoro domestico non retribuito. Ciò che emerge combinando queste modalità di trasferimento di risorse è che in Europa i bambini ricevono più del doppio delle persone anziane in termini di risorse trasferite pro capite – ma prevalentemente dalle famiglie, non dalle politiche pubbliche. L'Europa è un continente con sistemi di welfare fortemente orientati verso la terza età e genitori fortemente orientati verso i figli. L'articolo affronta brevemente le possibili opzioni in termini di politiche da adottare per promuovere l'equità tra le generazioni, dalle più ovvie (investimenti sulla prima infanzia) alle più radicali (voti per procura ai bambini).

1. Introduzione

L'invecchiamento della popolazione nei paesi con sistemi di welfare avanzati ha portato a una ridefinizione del concetto di giustizia tra le generazioni, oltre a un rinnovato interesse accademico per l'argomen-

to¹. Tuttavia siamo ancora molto indietro per quanto riguarda i tentativi di misurare empiricamente la giustizia intergenerazionale. Come possiamo migliorare le politiche quando non conosciamo concretamente lo stato delle cose in termini di giustizia intergenerazionale? Conseguentemente, nell'ambito di uno studio finanziato dalla Bertelsmann Stiftung, ho sviluppato un indicatore che fornisce un'istantanea quadridimensionale sull'argomento, al fine di migliorare gli strumenti cognitivi di studiosi, giornalisti e decisori. L'articolo espone questo «Indice di giustizia intergenerazionale» (*Intergenerational Justice Index* - Iji; Vanhuyse, 2013)². Nelle conclusioni, sostengo che è necessario combattere il «presentismo» nelle politiche sociali per salvaguardare il futuro dei sistemi di welfare invecchiati nell'economia mondiale globalizzata³ e che le politiche sociali pre-distributive, soprattutto nella forma di un investimento precoce sul capitale umano per un *empowerment* dei giovani e delle generazioni future, devono svolgere un ruolo chiave in questo ambito.

La *sostenibilità* è l'intuizione morale che sta dietro a questo approccio. È nota l'argomentazione della Commissione Brundtlandt dell'Onu sul perché questa nozione sia intimamente legata alle relazioni intergenerazionali: le società devono «rispondere ai bisogni del presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di rispondere ai propri bisogni» (Commissione Brundtlandt, 1987; cfr. anche Sen, 2013; Neumayer, 2010). Ciò significa che, in termini di sicurezza sociale, di istruzione, di ambiente e di altri diritti universalmente riconosciuti ciascuna generazione deve lasciare alla successiva le opportunità, ma anche le capacità e le risorse «sufficienti e di qualità altrettanto buona» (Barry, 1997; Van Parijs, 1998). Al contrario di alcune teorie politiche recenti (McKerlie, 2013), sostengo che questa non costituisca tipicamente una problematica morale *a priori*, per il fatto che in un momento dato diversi *gruppi di età* ricevono un trattamento diseguale dallo Stato. Ma che lo diventi quando si verifica il caso in cui, anche dopo aver tenuto conto dei meccanismi di controllo in termini socio-economici e di una ragionevole crescita dei redditi nel tempo, dette

¹ Ad esempio, Gosseries e Meyer, 2009; Sabbagh e Vanhuyse, 2010; Thompson, 2010; Vanhuyse e Goerres, 2012; Bidadanure, 2014.

² Questo articolo è una versione aggiornata di Vanhuyse, 2014.

³ Per un ulteriore approfondimento, cfr. Vanhuyse, 2015. Sul presentismo, cfr. anche Thompson, 2010; Oxford Martin Commission for Future Generations, 2013; González Ricoy e Gosseries, 2016.

disuguaglianze vengono perpetrate nell'arco di differenti *coorti di nascita* nel corso dell'intero ciclo di vita, producendo generazioni fortunate e generazioni sfortunate – o coorti di *insiders* e coorti di *outsiders* – all'interno dello stesso paese (Chauvel e Schröder, 2014). E ciò implica la presenza di iniquità intergenerazionali.

In secondo luogo, una società, o alcune coorti al suo interno, non deve essere condannata moralmente per la bassa fertilità, e ancor meno per l'allungamento delle aspettative di vita. Chiaramente, il fatto di vivere una vita più lunga (di qualità) è un parametro innegabile per misurare il progresso sociale. E i livelli moderatamente bassi del tasso di fecondità possono effettivamente implicare un miglioramento degli standard di vita (Lee, 2014). In effetti questo potrebbe anche essere un dato desiderabile, nella misura in cui si verifica un miglioramento del capitale umano (Striessnig e Lutz, 2013), anche dal punto di vista ambientale. Ma l'elemento cruciale è che la risposta di una data società a questi cambiamenti demografici in termini di politiche sociali pubbliche *non è* neutrale in termini di giustizia intergenerazionale.

2. *Quattro dimensioni per misurare empiricamente la giustizia intergenerazionale*

Il mio scopo con l'Iji è pragmatico ed empirico: comparare tra loro i livelli di giustizia intergenerazionale dei sistemi di welfare dei paesi ricchi che presentano un invecchiamento della popolazione. L'analisi è sincronica e non diacronica. L'unità di analisi sono i paesi, e l'Iji riflette un concetto macroscopico di giustizia, legato primariamente all'azione dei governi piuttosto che ai comportamenti privati. L'istananea riguarda gli anni per i quali erano disponibili i dati recenti più completi per ventinove paesi Ocse: dunque la fine degli anni duemila o l'inizio del decennio attuale in base alla dimensione. Tre delle quattro dimensioni dell'Iji, due delle quali sono fortemente determinate dalle politiche adottate, misurano quei risultati che lasciano un'eredità pesante sulle spalle delle generazioni giovani e di quelle future: l'*impronta ecologica* lasciata da tutte le generazioni in vita oggi, la qualità della vita nella prima fase della vita stessa, misurata dai livelli di povertà infantile, e i livelli di indebitamento lasciati sulle spalle delle generazioni giovani attuali, misurati dal tasso di debito pubblico per bambino. La quarta dimensione dell'Iji misura l'impegno delle politiche pubbliche nella forma di un nuovo indicatore sincronico dello

RPS

Pieter Vanhuyse

sbilanciamento complessivo a favore della terza età nella spesa pubblica (*pro-elderly bias*, d'ora in avanti Ebiss) (Vanhuysse, 2013).

In primis, l'interesse intuitivo dell'impronta ecologica è che essa misuri in un singolo dato (in ettari globali pro capite della popolazione) la pressione complessiva che le società umane esercitano sul loro ambiente naturale. All'interno dell'Europa la Danimarca e il Belgio hanno prodotto la pressione ambientale più forte alla fine degli anni duemila, seguite da Stati quali i Paesi Bassi, la Finlandia, l'Irlanda e la Svezia. Dalla parte ecologicamente positiva dello spettro troviamo l'Ungheria, la Polonia e il Portogallo, con un'impronta ecologica relativamente ridotta, così come il Regno Unito. Ma quando si confronta la pressione ecologica sull'ambiente con la capacità dello stesso ambiente di assorbire tale pressione, solo la Finlandia e in misura minore i paesi baltici, ad esempio l'Estonia, e alcuni Stati scandinavi, quali la Svezia e la Norvegia (tutti dotati di ampie superfici costiere e boschive), si rivelano nazioni nettamente creditrici a livello ambientale in Europa, nel senso che la pressione che esse esercitano sull'ambiente è inferiore a quella che assorbono. Gli Stati europei con il debito ambientale decisamente più grande sono il Belgio e i Paesi Bassi, seguiti da altre nazioni ad alta densità abitativa quali l'Italia, la Spagna, la Grecia, la Danimarca e il Regno Unito.

La povertà infantile, la seconda dimensione, è importante per la giustizia intergenerazionale giacché crea effetti a catena con conseguenze di lungo periodo nell'arco della vita dei bambini che vivono in povertà, effetti che si manifestano dalla nascita in poi – anzi, anche prima della nascita. Questi vanno dai livelli più bassi di predisposizione alla scolarizzazione e di rendimento scolastico precoce a competenze cognitive e sociali più scarse e a un tasso più basso di completamento dell'istruzione secondaria e più avanti nella vita a redditi più bassi, a una minore probabilità di possedere immobili e a tassi più alti di disoccupazione in età adulta, di dipendenza dalle misure di sostegno al reddito, di povertà e così via. Utilizzando una misura relativa della povertà infantile, i paesi dell'Europa meridionale, quali il Portogallo, la Spagna, l'Italia e la Grecia, ma anche la Polonia e il Regno Unito, hanno le prestazioni peggiori in Europa. I paesi scandinavi, ma anche l'Austria e la Slovenia, si trovano in fondo alla lista (i migliori cinque) (Cfr. anche Unicef, 2013). Non dobbiamo dimenticare che molti europei anziani vivono in povertà – soprattutto nei nuovi paesi membri dell'Ue. Ma nella maggior parte dei paesi europei i tassi di povertà tra gli anziani sono più bassi dei tassi di povertà infantile.

In terzo luogo, per misurare il carico di debito pubblico sulle spalle dei giovani di oggi, ho calcolato il debito pubblico generale di ciascun paese nel 2011 per persona in età 0-14. La varianza per quanto riguarda il debito per bambino all'interno della Ue è molto ampia. L'Italia e la Grecia occupano i posti più alti, seguite da Belgio, Germania, Norvegia, Austria e Irlanda. All'altro capo dello spettro alcuni tra i paesi più poveri dell'Europa centrale e orientale, quali l'Estonia, il Gruppo di Visegrád e la Slovenia, attualmente lasciano in eredità alle proprie giovani generazioni un livello relativamente basso di debito pubblico.

La quarta dimensione dell'Iji misura lo sbilanciamento complessivo a favore della terza età nella spesa pubblica dei sistemi di welfare, o *Ebiss* (Cfr. Lynch, 2006; Tepe e Vanhuyse, 2010; Gamliel-Yehoshua e Vanhuyse, 2010). Sul fronte della spesa rivolta alla terza età il numeratore *Ebiss* include le prestazioni per la vecchiaia in denaro o in servizi, le prestazioni di reversibilità in denaro o in servizi, le pensioni di invalidità, le pensioni per infortuni sul lavoro o per malattia e i pensionamenti precoci per motivi legati al mercato del lavoro. Sul fronte della spesa pubblica non rivolta alla terza età il denominatore *Ebiss* include gli assegni familiari o altre misure dirette alla famiglia, i programmi di incentivazione al lavoro, le prestazioni economiche a sostegno del reddito, le indennità di disoccupazione e di fine rapporto e l'intera spesa per l'istruzione. Come misura di controllo legata alla composizione demografica il conseguente rapporto tra la spesa pubblica a favore/non a favore della terza età è stato aggiustato tramite l'indice di dipendenza delle persone anziane di ciascun paese (ossia il numero di persone in età 20-64 in rapporto al numero di persone al di sopra dei 65 anni). Poiché la spesa pubblica sanitaria, un capitolo di spesa fortemente orientato alla terza età in ogni paese, non è stata inclusa in questi calcoli dell'*Ebiss*, questo indicatore, così come viene qui definito, quasi sicuramente rappresenta una stima *al ribasso* dello sbilanciamento a favore della terza età nella spesa pubblica (Vanhuyse, 2013).

3. Lo sbilanciamento a favore della terza età delle politiche sociali: la demografia non è un destino

Come emerge dalla figura 1, i sistemi di welfare meno sbilanciati a favore della terza età all'inizio della crisi economica globale erano la Corea del Sud, l'Irlanda e la Nuova Zelanda. L'Europa è rappresentata maggiormente all'altro capo dello spettro. Gli Stati membri dell'Ue

RPS

Pieter Vanhuyse

rappresentano otto su nove posizioni con un *Ebiss* più alto. La Polonia è risultata la nazione con il sistema di welfare maggiormente sbilanciato a favore delle politiche per gli anziani. Alla fine degli anni duemila il sistema di welfare polacco spendeva per ciascun anziano 8,6 volte quello che spendeva per ogni cittadino non anziano. A seguire, a una certa distanza, la Grecia e l'Italia (con un *Ebiss* attorno a 7 o più), la Slovacchia, il Giappone, la Repubblica Ceca e il Portogallo (tra 6 e 7), e la Slovenia e l'Austria (sopra il 5,5), tutti con valori dell'indicatore *Ebiss* molto alti. Al contrario, il Regno Unito ha un valore relativamente basso dell'*Ebiss*, appena sopra il 3.

L'equità qui è essenzialmente una questione di sostenibilità (Vanhuysse, 2014). In teoria si può argomentare che qualsiasi valore dell'*Ebiss*, che è un'istantanea di come i diversi *gruppi di età* vengono trattati in un dato momento nel tempo (oggi), non pone una problematica morale. Ciò sarebbe vero se lo stesso valore si applicasse alle successive *coorti* nel corso del tempo (a meno che, ovviamente, le coorti più giovani successive non acconsentano esplicitamente a ridurre il proprio rapporto costi-benefici nell'arco del ciclo di vita in confronto a coorti più anziane). Ma l'onere della prova a questo punto ricade su coloro che avanzano una simile argomentazione apparentemente «panglossiana», ad esempio su paesi come la Polonia, la Grecia o l'Italia, come si evince dalla figura 1. A questo punto bisognerebbe dimostrare che gli alti valori dell'indice *Ebiss* polacco, greco o italiano riflettano effettivamente un desiderio democratico di barattare «un'infanzia spartana con una vecchiaia di lusso» e che tali valori siano sostenibili nel tempo.

Nella realtà, ci sono prove crescenti del fatto che i gruppi di età più giovane oggi mettano sempre più in discussione l'equità intergenerazionale delle politiche attuali, e a ragione⁴. Inoltre, i dati sui National Transfer Accounts (Nta) indicano che in tutti i paesi europei studiati (e in pochi altri) i trasferimenti pubblici hanno già oggi un flusso che va dai gruppi di età non anziani ai gruppi anziani (Lee in McNicoll, Bongaarts, Churchill, 2013; Lee e Mason, 2011). Analogamente, le analisi non istantanee età-periodo-coorte mostrano che nell'Europa con-

⁴ Ad esempio, in una ricerca su più di duemila studenti universitari non laureati, di otto democrazie in quattro sistemi di welfare, i giovani lavoratori adulti (età 18-35) sono sistematicamente percepiti come trattati peggio dei lavoratori adulti più grandi o degli anziani. Si veda Sabbagh e Vanhuysse (2010). Per quanto riguarda la percezione di un'ingiustizia legata specificamente alle *pensioni*, cfr. Sabbagh e Vanhuysse, 2014.

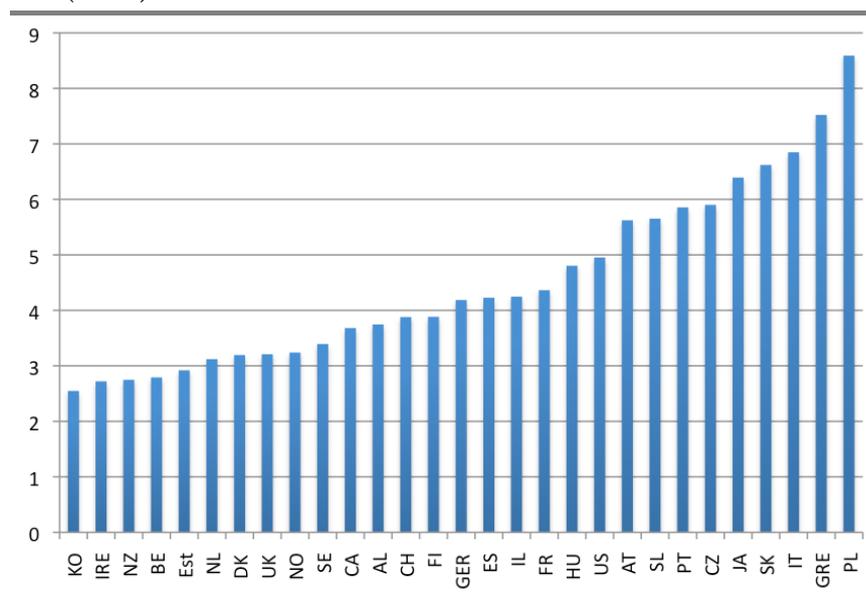
servatrice continentale (soprattutto in Francia) e in tutta quella meridionale i redditi disponibili al netto delle tasse e i trasferimenti economici di alcune generazioni sfortunate (tipicamente quelle nate prima della Seconda guerra mondiale e dopo il 1955) sono significativamente più bassi di quelli delle coorti fortunate, nate tra il 1945 e il 1950 (Chauvel e Schröder, 2014)⁵.

Ovviamente i dati dell'Ebiss si riferiscono puramente alla spesa pubblica. I gruppi in età lavorativa dedicano tempo e risorse notevoli alle attività di cura rivolte sia agli anziani sia, in maniera assai meno visibile, ai giovani, all'interno dei contesti familiari (Gál, Szabó e Vargha, 2014; si veda anche Folbre, 1994). E i trasferimenti economici netti in ogni parte d'Europa procedono ancora dai gruppi d'età più anziani ai più giovani. Ma vi è senza dubbio un elemento regressivo in questi trasferimenti privati, in particolar modo nel mondo odierno segnato da un aumento costante delle disuguaglianze economiche e da una ridotta mobilità dei redditi (Autor, 2014). Soprattutto in alcuni paesi questi flussi di trasferimenti economici privati non sono più sufficienti a controbilanciare i flussi di trasferimenti economici pubblici nella direzione opposta. Ad esempio in Germania, Austria e Slovenia la direzione netta dei trasferimenti *totali* ormai va dai gruppi di età non anziana ai gruppi anziani. Come evidenziato da Ronald Lee, ciò equivale a «un'inversione di rotta nella storia umana» (Lee, 2013, p. 33; Lee e Mason, 2011).

La demografia non è un destino, per quanto riguarda lo squilibrio a favore della terza età dei sistemi di welfare europei. Al contrario, sono le scelte sulle politiche determinate da culture di governance di lunga data che spingono in una data direzione l'andamento dell'indice *Ebiss* (Lynch, 2006; Goerres e Vanhuyse, 2012). La figura 1 mostra che, alla fine degli anni duemila, tra i quattro paesi Ocse con la popolazione più anziana l'Italia e il Giappone avevano un alto livello di sbilanciamento a favore della terza età nella spesa pubblica, mentre quello della Germania era modesto e quello della Svezia relativamente basso. Al contrario nei sistemi di welfare di paesi come l'Irlanda, il Belgio e l'Estonia si spendeva per ogni cittadino anziano dalle 2,5 alle 3 volte ciò che si spendeva per ogni cittadino non anziano, anche se l'Irlanda è una società demograficamente giovane (con un indice di dipendenza degli anziani pari a 5,6), mentre il Belgio e l'Estonia sono società molto più vecchie (rispettivamente 3,5 e 3,6).

⁵ Un fatto simile è stato predetto per le coorti statunitensi che sono entrate nel mercato del lavoro dopo il 2000, si veda Beaudry, Green e Sand, 2014.

Figura 1 - Indicatore dello sbilanciamento a favore della terza età nella spesa sociale (Ebiss)



Fonte: Vanhuyse (2013, p. 27).

La connessione spuria tra la struttura demografica e lo sbilanciamento a favore della terza età delle politiche pubbliche si può illustrare anche altrimenti. Nella Grecia demograficamente anziana lo Stato ha speso per ciascun cittadino anziano sette volte quello che ha speso per ogni cittadino non anziano. Ma nella Svezia, paese anch'esso anziano, lo Stato ha speso solo 3,4 volte di più. In assenza di prove che ciò rifletta veramente un legittimo baratto tra «un'infanzia spartana e una vecchiaia di lusso», stabilito dalle coorti più giovani in Grecia ma non in Svezia, il valore più alto dell'Ebiss in Grecia appare non sostenibile, dunque iniquo su un piano intergenerazionale. Questa impressione è ulteriormente rinforzata dall'analisi dell'impatto distributivo delle riforme radicali delle politiche sociali e dei drastici tagli attuati in Grecia dopo la grave recessione post 2009. Dopo il 2009 i tassi di povertà sono aumentati maggiormente tra i giovani e tra le persone in età lavorativa che tra i gruppi di età +65. E mentre i gruppi di età più anziani si sono visti caricare sulle spalle alcune delle misure di austerità del post 2009, con l'abolizione della tredicesima e della quattordicesima sulle pensioni e l'introduzione della tassa di solidarietà, le riforme

sociali hanno favorito forti gruppi di pressione che difendevano prestazioni sociali privilegiate (non ultime le pensioni) per i lavoratori sindacalizzati nei settori nazionalizzati e per professionisti quali i giudici, gli ingegneri e i medici, a sfavore di gruppi di età più giovane e delle persone maggiormente colpite dalla recessione, quali i disoccupati (soprattutto giovani) e le famiglie giovani (Matsaganis e Leventi, 2013; cfr. anche Matsaganis in Triandafyllidou, Gropas e Kouki, 2013). Insieme ai tre «soliti sospetti» dell'Europa meridionale (Grecia, Italia e Portogallo), la Slovacchia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Slovenia e (soprattutto) la Polonia hanno il sistema di welfare maggiormente sbilanciato a favore della terza età secondo il calcolo dell'*Ebiss* (Vanhuysse, 2014). Sei di questi otto paesi (con l'eccezione della Polonia e della Repubblica Ceca) hanno anche registrato nell'ultimo decennio quote elevate di giovani che non sono impegnati né nel lavoro né nello studio o nella formazione (i cosiddetti «né-né» o Neet) (Vanhuysse, 2015). Questo probabilmente lascerà delle cicatrici permanenti nelle vite di centinaia di migliaia di giovani dell'Europa del Sud e dell'Est. Quanto riscontrato sugli alti valori dell'*Ebiss* in Europa centrale è anche congruente con un altro valore che si riferisce specificamente ai bambini: la graduatoria del benessere dell'infanzia realizzata dall'Unicef per ventinove paesi, calcolata su cinque dimensioni e su ventisei indicatori. La Slovacchia, l'Ungheria e la Polonia si trovano nel terzo sottogruppo di paesi, in fondo alla graduatoria, con la Repubblica Ceca e la Slovenia che occupano il quattordicesimo e il dodicesimo posto (Unicef, 2013).

In merito all'*Ebiss* i confronti a coppie sono illuminanti. Alla fine degli anni duemila il sistema di welfare nell'Ungheria, paese «di mezza età» (l'indice di dipendenza degli anziani è del 3,9), ha speso per ogni cittadino anziano 4,8 volte quello che spendeva per ciascun cittadino non anziano. Ma in Estonia, paese leggermente più vecchio (con un indice di dipendenza degli anziani più basso, pari al 3,6), lo Stato spendeva solo 2,9 volte di più. La Repubblica Ceca, paese «giovane/di mezza età» (con un indice di dipendenza degli anziani del 4,5), spendeva 5,9 volte per ciascun anziano quello che spendeva per ogni cittadino non anziano, ma l'Australia, altrettanto «giovane/di mezza età», spendeva solo 3,7 volte di più. Sulla stessa lunghezza d'onda il welfare nella «giovane» Slovacchia (con un indice di dipendenza degli anziani del 5,5), che spendeva 6,6 volte di più per ciascun anziano, anche se, nell'altrettanto giovane Irlanda, la spesa era solo 2,7 volte superiore. E, come abbiamo visto, alla fine degli anni duemila, cioè un decennio

RPS

Pieter Vanhuysse

dopo la significativa riforma del sistema pensionistico del 1999, la Polonia occupava ancora la *pole position* sull'Ebiss. In questa società «giovane/di mezza età» (indice di dipendenza degli anziani pari a 4,8) lo Stato spendeva 8,6 volte di più per ogni polacco anziano rispetto ai non anziani alla fine degli anni 2000. Eppure nella Nuova Zelanda, similmente giovane, lo Stato spendeva solo 2,7 volte di più.

Anche qui, in assenza di un accordo democraticamente espresso nella forma di un contratto rinnovabile tra coorti successive, in cui si baratta un livello basso di spesa nella prima fase della vita in cambio di una spesa generosa nella fase più tarda, questi valori alti dell'Ebiss in Europa centrale indicano con forza la presenza di politiche non sostenibili, anche se non ne costituiscono una dimostrazione definitiva. Essi sono spiegabili in larga parte come risultato dell'eredità della transizione post-comunista, ad esempio per il bisogno di compensare i pensionati per la perdita dei loro risparmi a causa dell'(iper)-inflazione nei primi anni novanta o per le tendenze «familiste» dello Stato verso madri e bambini e per la fuga senza precedenti nella storia in direzione del pensionamento precoce o delle pensioni di invalidità indotta dalle politiche governative (Vanhuysse, 2006, 2009). Ad esempio, solo nei primi sette anni di democrazia centinaia di migliaia di ungheresi e di polacchi, ma non di cechi, in età lavorativa sono stati incentivati a uscire dal mercato del lavoro, con una pensione anticipata o con una pensione di invalidità, tramite l'offerta di benefici pensionistici più generosi e meglio protetti dei programmi rivolti alle persone più «giovani», quali le indennità di disoccupazione e gli assegni familiari (Vanhuysse, 2004, 2006).

Queste politiche hanno portato a un'immediata inversione di tendenza dopo il 1989 per quanto riguarda il livello di povertà dei pensionati (che è diminuito), in confronto ad altri gruppi di età (in cui, invece, è aumentato), e al cosiddetto «grande boom delle pensioni anomale». Sebbene tra il 1989 e il 1996 il numero degli over 60 sia rimasto stabile in Ungheria e sia aumentato del 10% in Polonia, quello delle pensioni di anzianità è aumentato rispettivamente di un quinto e del 46%. Negli stessi sette anni il numero delle pensioni di invalidità è anch'esso raddoppiato in Ungheria mentre in Polonia è cresciuto di un quinto (Vanhuysse, 2006, 2009) ma qui per lo meno gli alti livelli di crescita e la dinamicità sostenuta dell'ultimo decennio, a partire dalla fase post crisi del 2008, sono serviti ad alleviare le ansie più immediate legate ai problemi di bilancio e di sostenibilità. Anche una rinnovata attenzione verso gli investimenti nell'istruzione e un significativo mi-

glioramento della percentuale di Neet e dei valori del Pisa (*Programme for International Student Assessment*) hanno contribuito a questo risultato (Vanhuysse, 2015). Al contrario, in Ungheria la spesa in materia pensionistica è rimasta soggetta alle vicende elettorali alla fine degli anni novanta e nel corso dei primi anni duemila. Nel 2011 la maggioranza di due terzi del governo del Fidesz ha persino nazionalizzato nuovamente un pilastro del settore pensionistico precedentemente privatizzato, il quale vale circa il 10% del Pil (Drahokoupil e Domonkos, 2012).

I paesi dell'Europa centrale appaiono arretrati anche per quanto riguarda gli sviluppi tecnologici in campo sanitario e nel miglioramento degli stili di vita. Una maniera per dimostrare ciò è rimisurare il tasso di dipendenza degli anziani aggregando gli anni che restano, o le *prospettive* in termini di aspettative di vita (ossia quanti compleanni restano da festeggiare), anziché gli anni cronologici, come si fa di solito (ossia quanti compleanni sono stati già festeggiati). Dal punto di vista della salute fisica, ad esempio, un'età cronologica di settanta anni, oggi, non ha lo stesso significato di trenta o quaranta anni fa. Ciò che emerge utilizzando questi indici alternativi di dipendenza degli anziani (calcolati in prospettiva) è una tendenza molto meno drammatica per quanto riguarda il tasso di invecchiamento della popolazione, attuale e stimato, della maggior parte dei paesi dell'Unione europea. Ma c'è un'eccezione significativa a questa osservazione: le democrazie dell'Europa centrale. Questi Stati mostrano per il prossimo futuro una rapida tendenza al peggioramento, anche calcolando in prospettiva l'indice di dipendenza degli anziani (Sanderson e Scherbov, 2010)⁶.

L'assenza di preparazione dei paesi dell'Europa centrale è evidente anche nell'indice sull'invecchiamento attivo (*Aai - Active ageing index*) per l'Europa elaborato dal Centro europeo di Vienna, con quattro dimensioni e ventidue indicatori. La Slovacchia, l'Ungheria e la Polonia occupano le tre posizioni più basse per quanto riguarda l'indice complessivo sul campione di ventisette paesi, mentre la Repubblica Ceca si trova all'undicesimo posto e la Slovenia al ventunesimo. Inoltre gli stessi tre paesi del Gruppo Visegrád occupano tre delle cinque posi-

⁶ L'indice di dipendenza degli anziani calcolato *in prospettiva* viene definito qui come il numero di persone che appartengono a gruppi di età con un'aspettativa di vita di quindici anni o meno, diviso per il numero di persone di almeno venti anni che appartengono a gruppi di età con aspettative di vita superiori ai venti anni.

zioni più basse nell'indice Aai a quattro dimensioni relativo a «l'occupazione dei lavoratori anziani», con la Repubblica Ceca al quattordicesimo posto e la Slovenia al diciannovesimo. Ed essi occupano anche tre delle cinque posizioni più basse nell'indice Aai a sei dimensioni relativo ad «ambiente che stimola e valorizza le capacità per un invecchiamento attivo», con la Repubblica Ceca e la Slovenia di nuovo rispettivamente al quattordicesimo e al diciannovesimo posto (Zaidi e al., 2013). In sintesi, un mercato del lavoro ostile, le tradizioni relative agli stili di vita e alle politiche sanitarie ereditate dai decenni precedenti, combinati a un rapido invecchiamento della popolazione nei prossimi vent'anni, vanno a comporre un quadro sconsolante per quanto riguarda «le politiche generazionali» dell'Europa centrale, e non solo di quella meridionale.

4. Sistemi di welfare sbilanciati a favore della terza età in un'Europa orientata verso l'infanzia

Ovviamente, i dati relativi ai valori dell'Ebiss si riferiscono esclusivamente alla spesa *pubblica*. Negli equilibri familiari le persone in età lavorativa impiegano notevoli quantità di tempo e di risorse economiche nella cura sia degli anziani sia, in maniera molto meno visibile, delle generazioni più giovani. Una volta inclusi i trasferimenti privati di denaro, e quelli ancor più cruciali di tempo, alle politiche pubbliche, le conclusioni cambiano radicalmente. Gal, Vanhuyse e Vargha mostrano che i sistemi di welfare europei, in quanto *Stato* sociale, sono oggi indubbiamente sbilanciati a favore della terza età: le politiche pubbliche oggi si occupano prevalentemente degli anziani. Ma, al contempo, le società europee, in quanto *società*, trasferiscono in media più del doppio delle risorse che destinano a una persona anziana verso ciascun bambino, perché anche le famiglie trasferiscono risorse, prevalentemente denaro e tempo (Gál, Vanhuyse e Vargha, 2018). In linea con gli studi sui sistemi di welfare orientati alla terza età (Lynch, 2006; Tepe e Vanhuyse, 2010; Vanhuyse, 2013) e con i risultati della figura 1, gli europei più anziani (definiti come coloro che sono nettamente dipendenti dall'erogazione di risorse nell'ultima fase della vita) emergono come coloro che ricevono in media più del doppio dei trasferimenti pubblici netti rispetto ai bambini (definiti come coloro che sono nettamente dipendenti dall'erogazione di risorse nella prima fase della vita): il 37% del reddito medio lavoro percepito nel proprio paese rispetto al 15% dei bambini.

Ma Gal, Vanhuyse e Vargha mostrano come limitare l'analisi dei trasferimenti intergenerazionali di risorse ai soli trasferimenti pubblici possa gravemente distorcere l'informazione relativa alla maniera in cui le risorse effettive vengono ricevute durante le fasi di dipendenza della vita. I dati relativi ai trasferimenti pubblici, da soli, possono essere soddisfacenti per una valutazione istantanea dell'equità delle politiche rivolte ai diversi gruppi di età (ciò che gli Stati fanno). Come dimostrato da Marco Albertini e da altri, in molte società europee si verificano spesso importanti trasferimenti intra-familiari (Albertini e Kohli, 2013; Albertini, Kohli e Vogel, 2007). Se lo scopo è ottenere un quadro completo di ciò che i diversi gruppi di età danno gli uni agli altri all'interno delle *società*, diventa allora fondamentale valutare anche quanto realizzato dalle famiglie in termini di trasferimenti di risorse, in denaro e no. Se si prendono in considerazione pure i trasferimenti economici *privati* da parte delle famiglie (prevalentemente i genitori), il quadro cambia significativamente. E, cosa ancora più importante, se in una terza fase espandiamo il concetto di equità nelle politiche pubbliche e aggiungiamo i trasferimenti di lavoro non retribuito (tempo), le proporzioni originali risultano semplicemente *invertite* (Gál, Vanhuyse e Vargha, 2018). Gal, Vanhuyse e Vargha dimostrano che l'Europa è un continente con «sistemi di welfare sbilanciati a favore della terza età e famiglie fortemente orientate verso l'infanzia». Laddove i bambini ricevono meno del 40% di quello che va agli anziani per quanto riguarda i soli trasferimenti pubblici, essi sono anche coloro che ricevono quasi due volte e mezzo *di più*, combinando le due tipologie di trasferimento (Gál, Vanhuyse e Vargha, 2018).

Senza dubbio l'osservazione che le famiglie, non gli Stati, siano la principale fonte di trasferimenti di risorse per i bambini nell'Europa di oggi sposta la questione da una prospettiva intergenerazionale a una intra-generazionale, giacché rimette in campo la classe (e il genere). Nell'assenza (comparativa) di provvedimenti universali da parte dello Stato nei confronti dei bambini, le famiglie più ricche (le donne) potranno trasferire molte più risorse pro capite ai propri figli rispetto alle famiglie più povere. Il paradigma recente sull'investimento sociale e sul capitale umano precoce nelle politiche sociali ha dunque ancora molti margini di ampliamento al fine di integrare questi massicci investimenti familiari rivolti ai bambini e compensare le disuguaglianze di classe e i destini divergenti basati sull'incidente della nascita (Vanhuyse, 2015).

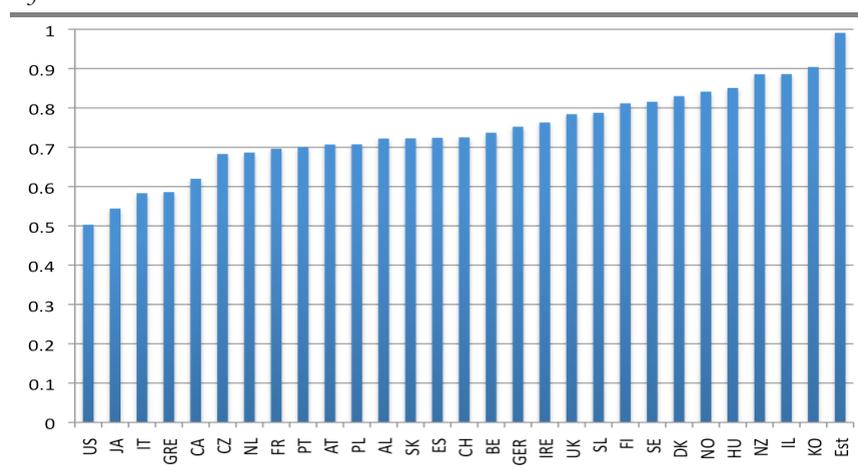
RPS

Pieter Vanhuyse

5. L'indice di giustizia intergenerazionale: le implicazioni per la politica e per le politiche (pre-distributive)

Per ottenere un valore sintetico di questa misura puntuale della giustizia intergenerazionale, le quattro dimensioni dell'Iji sopra descritte sono state normalizzate e aggregate in un valore complessivo dell'Iji che va da 0 (il meno equo) a 1 (il più equo), usando il metodo di ponderazione del «beneficio del dubbio», per rispettare le preferenze (dichiarate) dei governi democraticamente eletti (Vanhuyse, 2013). Come dimostra la figura 2, in base a questa misura quadridimensionale, tra i paesi più equi su un piano intergenerazionale troviamo l'Estonia e tutti gli Stati scandinavi (oltre alla Corea del Sud e alla Nuova Zelanda). Al contrario, tra i meno equi a livello intergenerazionale troviamo l'Italia, la Grecia e la Repubblica Ceca (ma ancor più gli Usa e il Giappone). Il Regno Unito, all'undicesimo posto, aveva un valore Iji con beneficio del dubbio pari a circa 0,8. Chiaramente queste valutazioni sono solo indicative, e servono prevalentemente a puntare l'attenzione nella direzione dei casi più esemplari in positivo o in negativo, invitando poi a un'analisi più approfondita. È necessario effettuare altre ricerche, che idealmente coinvolgano dati relativi al ciclo di vita e agli approcci di coorte, al fine di arricchire l'analisi istantanea qui presentata (Chauvel e Schröder, 2014; Gál, Szabó e Vargha, 2014; Lee e Mason, 2011; Lee, 2013).

Figura 2 - Indice di giustizia intergenerazionale ponderato con il metodo del «beneficio del dubbio»



Fonte: Vanhuyse, 2013, p. 37.

Appare comunque plausibile sostenere che in paesi con un basso indice Iji, quali gli Usa, il Giappone, l'Italia e la Grecia, a meno che non si riesca in qualche modo a garantire nel prossimo futuro una rapida crescita economica e della produttività e una veloce innovazione tecnologica (comprese le tecnologie ad alta sostenibilità ambientale), la mancata riforma degli attuali modelli di politiche, probabilmente, continuerà a determinare un alto livello di ingiustizia inflitta ai giovani di oggi e ai futuri cittadini.

Sul fronte delle politiche da erogare, le misure apparentemente «ovvie» che meritano nuova considerazione alla luce di questa prospettiva includono indennità o crediti fiscali o di sicurezza sociale per i membri dei nuclei familiari che si dedicano a crescere i bambini e ad assistere gli anziani (spesso sostenendo alti costi privati a beneficio della società), l'aggiustamento dell'età ufficiale di pensionamento e delle prestazioni pensionistiche per innalzare le aspettative di vita e provvedimenti fiscali ecologicamente motivati, quali le *carbon tax*. Ma anche le politiche sociali pre-distributive possono svolgere un ruolo chiave in questo caso. Un gruppo target promettente sono gli adolescenti e i giovani svantaggiati; un altro gli studenti della scuola secondaria negli istituti professionali modernizzati.

Ma c'è un punto in particolare su cui è fondamentale mobilitare le coalizioni politiche, ed è quello in favore di un aumento della spesa per l'istruzione nella *prima infanzia* e per analoghe politiche di investimento sociale che incrementino il capitale umano delle più giovani generazioni – supportando in questo processo la sostenibilità di bilancio dei sistemi di welfare in paesi che invecchiano⁷. Detti investimenti rappresentano un modo per spronare il livello di competenze dei più piccoli preparandoli all'ingresso in un mercato del lavoro pieno di incertezze – dove però è certo che il possesso di competenze spendibili darà sempre maggiori vantaggi (Autor, 2014). Essi costituiscono una maniera facilmente accessibile di sposare l'efficienza economica (poiché producono un guadagno sociale molto alto nell'arco delle fasi successive del ciclo di vita) con la giustizia intergenerazionale (pareggiando le condizioni di gioco per tutti i cittadini oltre le barriere di classe e di coorte) (Vanhuysse, 2015). Si tratta di investimenti di natura doppiamente progressiva sul fronte dei risultati, perché molto pro-

⁷ In economia, cfr. soprattutto Carneiro e Heckman, 2003; Cunha e Heckman, 2009; Heckman, 2013. In materia di politiche pubbliche, cfr. ad esempio Esping-Andersen, 2008; Vanhuysse, 2008, 2015. Si veda anche Striessnig e Lutz, 2013.

tabilmente possono incentivare le competenze cognitive e non cognitive dei bambini piccoli nati in famiglie svantaggiate. E, se erogati su base universale, possono essere resi progressivi anche dal lato dei costi, istituendo un programma di fasce differenziate in base al reddito familiare. Questo è ciò che James Heckman giustamente chiama universalismo progressista (Heckman, 2013). Gli investimenti sul capitale umano precoce sono di conseguenza una politica sociale pre-distributiva particolarmente promettente.

Tuttavia anche la dura *economia politica* dell'invecchiamento della popolazione ha il suo peso cruciale (Tepe e Vanhuyse, 2009; Vanhuyse e Goerres, 2012). Quando politiche di «ovvia» solidità non sono attuate in misura sufficiente, sperare intensamente che esse siano messe in atto non è una strategia di grande efficacia. I sostenitori delle politiche devono riuscire a mettere maggiormente in luce le *connessioni* intrinseche tra i beni intergenerazionali rivolti al passato (*Backward-looking intergenerational goods* - Big), quali la sanità e l'assistenza di lungo termine, e i beni intergenerazionali rivolti al futuro (*Forward-looking intergenerational goods* - Fig), quali l'istruzione, o a valorizzare concetti come «perché la sicurezza sociale fa bene all'ambiente» (Rangel, 2003). E devono anche riconoscere che crescere dei figli è un'attività a consumo intensivo di risorse, solo parzialmente visibile, che ha un valore altissimo per la *società*. Gli stessi bambini costituiscono un bene *pubblico* (Gál, Vanhuyse e Vargha, 2018; Gál, Szabó e Vargha, 2014; Folbre, 1994). Le risorse coinvolte nella loro cura devono essere valorizzate meglio dalle politiche pubbliche (ossia socializzate), al fine di salvaguardare la sostenibilità dei sistemi di welfare in un mondo che invecchia. Strumenti finanziari pre-distributivi, quali i *trust funds* per l'infanzia o i *baby bonds* istituiti dai governi per ciascun nuovo nato, ai quali potenzialmente possano contribuire gli stessi genitori, da rendere accessibili a tassi d'interesse composti al compimento della maggiore età, sono un esempio di politiche intergenerazionali progressiste (Nissan e Le Grand, 2000).

Parimenti, è il momento di riaprire quanto meno un dibattito democratico informato sulla pre-distribuzione dei *diritti politici*, ad esempio dando a ciascun genitore mezzo voto extra, da usare per conto di ciascun figlio minorenne fino al raggiungimento dell'età per votare (Demeny, 1986; Goerres e Tiemann, 2009; Van Parijs, 1998; Sanderson e Scherbov, 2007). Questi voti per procura dati ai genitori potrebbero essere condizionati al fatto che i genitori stessi garantiscano standard minimi di benessere infantile, e potrebbero essere regolamentati in ba-

se a un insieme di requisiti civili ritenuti auspicabili in un dibattito democratico. Ritengo che i voti per procura ai bambini siano difendibili sul piano deontologico in quanto attuazione coerente e simmetrica, e al contempo pragmatica, del principio «una testa un voto», quintessenza della democrazia. E i voti per delega sarebbero giustificabili anche sul piano strumentale, dato che interiorizzano, per il tramite dei diritti politici, le caratteristiche esterne e socialmente positive della crescita dei figli in società a bassa fecondità e con grandi coorti anziane, ad esempio quelle implicate nel futuro contributo che i bambini daranno alle pensioni e ai costi sanitari dei non genitori (cfr. Vanhuyse, 2013). Quest'ultimo argomento varrebbe anche se i genitori *non* utilizzassero questi voti per delega per votare nell'interesse dei bambini. Sul lato della domanda di politiche, i voti per procura inciderebbero sui rapporti di forza a favore delle giovani generazioni in una società che invecchia, perché altererebbero significativamente la struttura degli incentivi e gli orizzonti temporali dei politici eletti. Come le politiche pre-distributive relative al capitale umano, essi costituirebbero un'idea politica progressista sul piano intergenerazionale.

RPS

Pieter Vanhuyse

Riferimenti bibliografici

- Albertini M., Kohli M. e Vogel C., 2007, *Intergenerational Transfers of Time and Money in European families*, «Journal of European Social Policy», vol. 17, n. 4, pp. 319-334.
- Albertini M. e Kohli M., 2013, *The Generational Contract in the Family*, «European Sociological Review», vol. 29, n. 4, pp. 828-840.
- Autor D., 2014, *Skills, Education, and the Rise of Earnings Inequality Among the Other 99 Percent*, «Science», vol. 344, n. 6186, pp. 843-51.
- Barry B., 1997, *Sustainability and Intergenerational Justice*, «Theoria», vol. 45, n. 89, pp. 43-65.
- Beaudry P., Green D.A. e Sand B.M., 2014, *The Declining Fortunes of the Young Since 2000*, «American Economic Review», vol. 104, n. 5, pp. 381-386.
- Bidadanure J., 2014, *Treating Young People as Equals: Intergenerational Justice in Theory and Practice*, Università di York, tesi di dottorato.
- Carneiro P. e Heckman J., 2003, *Human Capital Policy*, in Heckman J. e Krueger A. (a cura di), *Inequality in America*, Mit Press, Cambridge.
- Chauvel L. e Schröder M., 2014, *Generational Inequalities and Welfare Regimes*, «Social Forces», vol. 92, n. 4, pp. 1259-1283.
- Commissione Brundtland, 1987, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.

- Cunha F. e Heckman J., 2009, *The Economics and Psychology of Inequality and Human Development*, «Journal of the European Economic Association», vol. 7, n. 2-3, pp. 320-364.
- Demery P., 1986, *Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects*, «Population and Development Review», vol. 12, pp. 335-358.
- Drahokoupil J. e Domonkos S., 2012, *Averting the Funding-Gap Crisis: East European Pension Reforms Since 2008*, «Global Social Policy», vol. 12, n. 3, pp. 283-299.
- Esping-Andersen G., 2008, *Childhood Investments and Skill Formation*, «International Tax and Public Finance», vol. 15, n. 1, pp. 19-44.
- Folbre N., 1994, *Children as Public Goods*, «American Economic Review», vol. 84, n. 2, pp. 86-90.
- Gál R.I., Szabó E. e Vargha L., 2014, *The Age-Profile of Invisible Transfers: The True Size of Asymmetry in Inter-Age Reallocations*, «Journal of the Economics of Aging», vol. 5, pp. 98-104.
- Gál R.I., Vanhuysse P. e Vargha L., 2018, *Pro-Elderly Welfare States Within Child-Oriented Societies*, «Journal of European Public Policy», vol. 25, n. 6, pp. 944-958.
- Gamliel-Yehoshua H. e Vanhuysse P., 2010, *The Pro-Elderly Bias of Social Policies in Israel: A Historical-Institutional Account*, «Social Policy and Administration», vol. 44, n. 6, pp. 708-726.
- Goerres A. e Tiemann G., 2009, *Kinder an Die Macht? Die Politischen Konsequenzen des Stellvertretenden Elternwahlrechts*, «Politisches Vierteljahresschrift», n. 50, pp. 50-74.
- Goerres A. e Vanhuysse P., 2012, *Mapping the Field: Comparative Generational Politics and Policies in Ageing Democracies*, in Vanhuysse P. e Goerres A. (a cura di), *Ageing Populations in Postindustrial Democracies*, Routledge/Ecpr Studies in European Political Science, Abingdon.
- González Ricoy I. e Gosseries A. (a cura di), 2016, *Institutions for Future Generations*, Oxford University Press, Oxford.
- Gosseries A. e Meyer L. (a cura di), 2009, *Intergenerational Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- Heckman J., 2013, *Giving Kids a Fair Chance*, Mit Press, Cambridge.
- Lee R. e Mason A. (a cura di), 2011, *Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Lee R., 2013, *Intergenerational Transfers, the Biological Life-Cycle, and Human Society*, in McNicoll G., Bongaarts J. e Churchill E.P. (a cura di), *Population and Public Policy: Essays in Honor of Paul Demery*, The Population Council, pp. 23-35.
- Lee R., 2014, *Is Low Fertility Really a Problem? Population Aging, Dependency, and Consumption*, «Science», vol. 346, n. 6206, pp. 229-234.
- Lynch J., 2006, *Age and the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Matsaganis M., 2013, *The Crisis and the Welfare State in Greece: A Complex Relationship*, in Triandafyllidou A., Gropas R. e Kouki H. (a cura di), *The Greek Crisis and European Modernity*, Palgrave Macmillan, pp. 152-177.
- Matsaganis M. e Leventi C., 2013, *The Distributional Impact of the Greek Crisis in 2010*, «Fiscal Studies», vol. 34, n. 1, pp. 83-108.
- McKerlie D., 2013, *Justice between the Young and the Old*, Oxford University Press, Oxford.
- Neumayer E., 2010, *Weak versus Strong Sustainability*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Nissan D. e Le Grand J., 2000, *A Capital Idea: Start-Up Grants for Young People*, Fabian Society, Londra.
- Oxford Martin Commission for Future Generations, 2013, *Now for the Long Term*, Oxford Martin School.
- Rangel A., 2003, *Forward and Backward Intergenerational Goods: Why Is Social Security Good for the Environment?*, «American Economic Review», vol. 93, n. 3, pp. 813-843.
- Sabbagh C. e Vanhuyse P., 2010, *Intergenerational Justice Perceptions and the Role of Welfare Regimes: A Comparative Analysis of University Students*, «Administration & Society», vol. 42, n. 6, pp. 638-667.
- Sabbagh C. e Vanhuyse P., 2014, *Perceived Pension Injustice: A Multidimensional Model of Attitudes in Two Most-Different Cases*, «International Journal of Social Welfare», vol. 23, n. 2, pp. 174-184.
- Sanderson W. e Scherbov S., 2007, *A Near Electoral Majority of Pensioners*, «Population and Development Review», vol. 33, n. 3, pp. 543-554.
- Sanderson W. e Scherbov S., 2010, *Remeasuring Aging*, «Science», vol. 329, n. 5997, pp. 1287-1288.
- Sen A., 2013, *The Ends and Means of Sustainability*, «Journal of Human Development and Capabilities», vol. 14, n. 1, pp. 6-20.
- Striessnig E. e Lutz W., 2013, *Can Below-Replacement Fertility Be Desirable?*, «Empirica», vol. 40, n. 3, pp. 409-425.
- Tepe M. e Vanhuyse P., 2009, *Are Aging Oecd Welfare States on the Path to Gerontocracy?*, «Journal of Public Policy», vol. 29, n. 1, pp. 1-28.
- Tepe M. e Vanhuyse P., 2010, *Elderly Bias, New Social Risks, and Social Spending: Change and Timing in Eight Programs across Four Worlds of Welfare, 1980-2003*, «Journal of European Social Policy», vol. 20, n. 3, pp. 218-234.
- Thompson D., 2010, *Representing Future Generations: Political Presentism and Democratic Trusteeship*, «Critical Review of International Social and Political Philosophy», vol. 13, n. 1, pp. 17-37.
- Unicef, 2013, *Il benessere dei bambini nei paesi ricchi: un quadro comparativo*, Innocenti Report Card 11, Unicef Centro di Ricerca, Firenze.
- Van Parijs P., 1998, *The Disfranchisement of the Elderly, and Other Attempts to Secure Intergenerational Justice*, «Philosophy & Public Affairs», vol. 27, n. 4, pp. 292-333.

RPS

Pieter Vanhuyse

- Vanhuyse P. e Goerres A. (a cura di), 2012, *Ageing Populations in Post-Industrial Democracies: Comparative Studies of Policies and Politics*, Ecpr Studies in European Political Science, Routledge, Abingdon.
- Vanhuyse P., 2004, *The Pensioner Booms in Post-Communist Hungary and Poland: Political Sociology Perspectives*, «International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 24, n. 1-2, pp. 86-102.
- Vanhuyse P., 2006, *Czech Exceptionalism? A Comparative Political Economy Interpretation of Post-Communist Policy Pathways, 1989-2004*, «Czech Sociological Review», vol. 42, n. 6, pp. 1115-1136.
- Vanhuyse P., 2006, *Divide and Pacify: Strategic Social Policies and Political Protests in Post-Communist Democracies*, Central European University Press, Budapest.
- Vanhuyse P., 2008, *The New Political Economy of Skill Formation*, «Public Administration Review», vol. 68, n. 5, pp. 955-959.
- Vanhuyse P., 2009, *Power, Order, and the Politics of Social Policy in Central and Eastern Europe*, in Cerami A. e Vanhuyse P. (a cura di), *Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 53-70.
- Vanhuyse P., 2013, *Intergenerational Justice in Aging Societies: A Cross-National Comparison of 29 Oecd Countries*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Vanhuyse P., 2014, *Intergenerational Justice and Public Policy in Europe*, «European Social Observatory (Ose)» Paper Series, Opinion Paper n. 16, marzo.
- Vanhuyse P., 2015, *Skills, Stakes, and Clout: Early Human Capital Foundations for European Welfare Futures*, in Manin B. (a cura di), *The Future of Welfare in a Global Europe*, Ashgate, Aldershot.
- Zaidi A., Gasiór K., Hofmarcher M., Lelkes O., Marin B., Rodrigues R., Schmidt A., Vanhuyse P. e Zolyomi E., 2013, *Active Ageing Index 2012. Concept, Methodology, and Final Results*, Report submitted to the European Commission's Dg Employment.

Competenze e lavoro: la sfida della Cgil per le nuove generazioni

Giuseppe Massafra

RPS

A partire da un breve quadro sulle difficoltà affrontate della giovani generazioni, il contributo si sofferma sulle politiche sindacali volte a migliorare le transizioni scuola-formazione e lavoro. La prima sfida è favorire l'attuazione di una strategia per l'innalzamento delle competenze dei giovani, il che significa far leva sul sistema educativo, a partire anche dai recenti strumenti di apprendimento duale messe a disposizione dalle nuove normative, vale a dire l'alternanza scuola-lavoro e gli apprendistati formativi. La centralità che la Cgil

sta dando alla sua azione sindacale su questi temi è fortemente legata alla necessità di un investimento sul sistema delle politiche pubbliche a favore di un innalzamento delle competenze dei giovani e di un miglioramento delle loro transizioni nel sistema educativo e verso il mondo del lavoro. Contemporaneamente l'attenzione è rivolta in modo significativo alla messa a sistema di politiche attive del lavoro capaci di gestire i momenti di crisi che sempre più caratterizzano le transizioni occupazionali, specialmente dei giovani.

1. Introduzione

La questione delle nuove generazioni, delle loro difficoltà nel completare i percorsi di studio, nell'acquisire titoli di studio terziari, nell'accedere al mercato del lavoro con contratti che li tutelino e con profili professionali che corrispondano alla formazione acquisita è da diversi anni al centro del dibattito pubblico e ha avuto ampio spazio anche nella Carta dei diritti e nel Piano del lavoro elaborati dalla Cgil. Da tempo la Confederazione sta mettendo in campo un'ampia strategia per restituire loro una reale centralità e nei documenti ha reso evidente come porre al centro dell'azione sindacale i giovani significhi costruire la direzione futura di un paese che sappia valorizzare competenze, diritti sul lavoro e percorsi professionali.

I dati più recenti indicano che le difficoltà delle giovani generazioni sono ancora diffuse e persistenti. Sul versante delle transizioni all'interno del sistema educativo si rileva come il 14% dei 18-24enni italiani

possieda soltanto la licenza media (Eurostat, 2017), risultando cioè «disperso», secondo la definizione europea degli *Early school leavers*¹, con picchi che superano il 20% nel Mezzogiorno. Sebbene ci siano recenti segnali di miglioramento, è noto come il sistema educativo italiano continui a espellere quote di giovani mediamente in misura superiore agli altri Stati europei², specialmente nel passaggio dalla scuola secondaria di primo grado a quella superiore di secondo grado. Proprio tra i 14-15enni si registrano i tassi più alti di non ammissione alle classi successive, di ripetenza e di interruzione del percorso di studi. Inoltre, come indicano gli ormai noti dati Ocse-Pisa, ci sono ancora quote elevate di studenti italiani con scarse competenze in lettura, matematica e scienze, significativamente al di sotto della media dei paesi Ocse: un quindicenne italiano scolarizzato su cinque non capisce quello che legge e uno su quattro ha grandi difficoltà a risolvere un problema elementare di matematica. Dietro ai valori medi nazionali, poi, si nascondono fortissimi divari territoriali, in particolare lungo gli assi Nord-Sud e in quelli delle aree costiere-interne. Il divario nelle performance tra uno studente di Bolzano e uno campano è pari a più di un anno scolastico (Oecd, 2015).

Sul fronte delle transizioni verso il mondo del lavoro sono noti i dati allarmanti sulla disoccupazione giovanile (i disoccupati tra i quindici e i ventiquattro anni) che hanno registrato valori sempre peggiori dal 2008 a oggi e che nel 2016 hanno ritoccato quota 40%. Nel nostro paese circa il 24% dei giovani italiani tra i quindici e i ventinove anni non studia né lavora: si tratta di oltre due milioni di Neet (*Not in education, employment or training*; Eurostat, 2017) e anche in questo caso siamo tra gli Stati europei con le peggiori performance. Inoltre tra i Neet italiani è molto elevata la quota di inattivi (di chi cioè non è proprio

¹ Questo tasso è calcolato sulla base dell'indicatore utilizzato a livello europeo degli *Early school leavers*, che si traduce con la quota di 18-24enni che hanno conseguito un titolo di studio al massimo Isced2 (scuola secondaria di primo grado) e che non partecipano ad attività di educazione o di formazione sul totale della popolazione 18-24enne.

² La media europea era del 10,6% nel 2017. Nel 2010 la Commissione europea ha presentato una nuova strategia, Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in cui viene richiesta, tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2020, la diminuzione del tasso di abbandono scolastico sotto la soglia del 10%. Era il benchmark anche dell'Agenda di Lisbona per il 2010, che l'Italia, però, non ha raggiunto.

alla ricerca di un lavoro) con bassi titoli di studio. Nelle regioni del Sud la condizione di Neet è di gran lunga prevalente: il 31% rispetto al 17% del Centro-Nord: con Sicilia, Calabria e Campania che registrano le percentuali più elevate, con valori rispettivamente pari al 37,6, al 36,7 e al 36,0%.

In questo quadro la fuga delle tante intelligenze, soprattutto dal Sud e non più solo verso le aree del Nord, ma proprio fuori dall'Italia, non è esclusivamente un fenomeno da allarme giornalistico, bensì una realtà tangibile che vediamo ogni giorno attraverso lo spopolamento di ampie zone del nostro paese.

I giovani però non possono più essere solo oggetto di dati e di notizie allarmanti. Non sono più rinviabili indirizzi programmatori che sappiano fornire soluzioni e prospettive per l'innalzamento dei livelli di qualificazione e di competenza dei giovani, per l'aumento delle loro opportunità occupazionali e per il rafforzamento delle loro transizioni all'interno del sistema educativo e nel mercato del lavoro. Politiche e programmi in grado di garantire a ogni giovane il suo diritto di riuscire a costruirsi un percorso di crescita personale, formativa e professionale, perché ha a disposizione gli strumenti per muoversi nel mondo del lavoro, i servizi a cui rivolgersi per essere sostenuto nelle fasi di orientamento, formazione e *placement*, le tutele per affrontare i momenti di discontinuità occupazionale.

Fino a oggi le risposte fornite dalle politiche pubbliche sono state parziali e non del tutto efficaci rispetto ai bisogni complessi delle nuove generazioni, alle profonde e rapidissime trasformazioni produttive e socio-economiche che si trovano ad affrontare, ai significativi divari tra le attuali e le precedenti generazioni in termini di opportunità occupazionali e di mobilità sociale, alle qualità della domanda di lavoro e dei tipi di contratto e ai livelli di copertura delle tutele individuali e collettive per il presente e per il futuro.

Sono note le critiche della Cgil alle politiche di investimento sull'istruzione, sull'educazione e sulla ricerca ritenute poco coraggiose per affrontare una netta inversione di rotta capace di innescare una trasformazione di sistema alle risposte che il nostro paese ha dato alle giovani generazioni. Così come sono note le critiche che la Cgil ha condotto alla prima fase di attuazione del programma «Garanzia Giovani» di cui l'Europa e l'Italia si sono dotate per arginare la crescita dei Neet. In diverse sedi abbiamo segnalato alcune distorsioni che, nei vari territori, hanno caratterizzato la realizzazione del programma: in

RPS

Giuseppe Massara

particolare un utilizzo eccessivo dei tirocini e delle misure di incentivazione a discapito delle altre tipologie di interventi, soprattutto dell'apprendistato. Scelte che hanno consentito un'accelerazione della spesa, soprattutto nelle regioni del Sud, e hanno quindi reso possibile l'utilizzo effettivo delle risorse, ma che hanno avuto un impatto limitato in termini di efficacia rispetto al target. Infatti, come è stato riconosciuto anche in sede di confronto con i diversi livelli di governo, sia nazionale che regionale, un altro limite importante è stato il mancato raggiungimento proprio dei Neet più svantaggiati dal punto di vista socio-lavorativo e dei livelli di scolarizzazione. Gli ultimi dati Eurostat, d'altra parte, confermano l'emergenza Neet nel nostro paese e danno ulteriore evidenza all'esigenza che la «Nuova Garanzia Giovani», in corso di riprogrammazione, debba ripartire con un nuovo passo.

2. Le politiche sindacali per migliorare le transizioni scuola-formazione lavoro

È evidente che, complice anche la crisi economico-finanziaria dell'ultimo decennio, a peggiorare sono state soprattutto le condizioni di vita e le aspettative per il futuro dei 15-29enni. Le difficoltà maggiori sono legate ai momenti di passaggio dalla scuola e dalla formazione al mondo del lavoro (le cosiddette transizioni all'interno dei diversi livelli e comparti del sistema scolastico), dalla scuola alla formazione professionale, dal sistema dell'educazione al mondo del lavoro.

La prima sfida è, quindi, quella di favorire l'attuazione di una strategia per l'innalzamento delle competenze dei giovani per contribuire a spezzare quel circolo vizioso, indicato nell'ultimo Rapporto dell'Ocse, tra basse competenze dell'offerta e scarsa domanda di competenze specialistiche e qualificate che intrappola l'Italia, alimentandone la produttività stagnante.

Sviluppare una strategia delle competenze per i giovani, nell'ambito di un'idea di crescita e di sviluppo sostenibile, significa far leva sul nostro sistema educativo, a partire anche dai recenti strumenti di apprendimento duale che le nuove normative hanno messo a disposizione, vale a dire l'alternanza scuola-lavoro e gli apprendistati formativi (I livello per il raggiungimento di qualifica professionale e diploma e III livello di alta formazione e ricerca), a patto che vengano utilizzati

bene e rappresentino quindi un'opportunità per tutti i giovani. Questa è la prospettiva con cui la Cgil ha valorizzato gli apprendimenti duali anche nell'ultimo accordo tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria sul sistema di relazioni industriali e sul modello contrattuale: le politiche in grado di sviluppare buona occupazione passano per il rafforzamento degli strumenti che facilitano le transizioni tra il sistema dell'istruzione e della formazione e il mondo del lavoro. L'obiettivo infatti non dovrebbe essere quello di trovare un qualsiasi lavoro, ma, piuttosto, la costruzione di un progetto professionale ed esistenziale che aiuti un giovane a gestire le transizioni e a sviluppare un filo conduttore nella propria identità lavorativa.

2.1. *Le Linee guida della Cgil sull'alternanza scuola-lavoro*

Per contribuire a migliorare la qualità dei percorsi di alternanza scuola-lavoro la Cgil ha predisposto le proprie *Linee guida sull'alternanza scuola-lavoro*, in cui è stato evidenziato cosa serve per fare bene l'alternanza e cosa bisogna evitare: no all'occasionalità, all'alternanza praticata solo fuori dall'orario scolastico, alla logica del semplice adempimento, per cui molti ragazzi vengono assegnati a qualsiasi tipo di struttura ospitante pur di assolvere l'obbligo. Occorre invece impegnarsi affinché siano valorizzati la co-progettazione tra scuole e strutture ospitanti, la curricolarità dell'alternanza, gli accordi di lungo periodo e lungo le filiere produttive del territorio, la verifica costante della capacità formativa delle strutture ospitanti.

Come noto, la legge n. 107/2015, cosiddetta «Buona Scuola», ha stabilito l'obbligatorietà dei percorsi di alternanza scuola-lavoro per gli ultimi tre anni di tutte le scuole secondarie di II grado, inserendoli in modo organico nel curriculum scolastico e rendendoli una componente strutturale della formazione³. Una delle criticità sollevate da più parti, e anche fortemente dalla Cgil, riguarda la sostenibilità e le effettive modalità di realizzazione di un sistema dell'alternanza, in un paese che si caratterizza per un'ampia diversità dei tessuti produttivi locali e dei

³ La riforma attuale rende obbligatorie 400 ore di alternanza per gli istituti tecnici e professionali e 200 ore per i licei. Prima dell'attuale riforma, secondo i monitoraggi dell'Indire, meno di 1 scuola secondaria di II grado su 2 (il 45,6%) ha utilizzato l'alternanza come metodologia didattica (dati a.s. 2012-2013), coinvolgendo circa il 9% della popolazione scolastica della scuola secondaria di II grado.

relativi mercati del lavoro, offrendo opportunità formative e occupazionali fortemente dislivellate tra i territori. Nello stesso tempo è sotto i riflettori e oggetto di un'attenta osservazione la cosiddetta *capacità formativa* delle strutture ospitanti, ovvero la loro attitudine effettiva a porsi come un contesto formativo capace di integrarsi con i percorsi scolastici strutturando concreti curricoli integrati. Tutto questo con la regia delle scuole, in affanno dal punto di vista organizzativo e gestionale sotto diversi punti di vista, delle risorse umane, degli strumenti a disposizione, della capacità di costruire *networking* sui territori e di intercettare i bisogni di studenti, famiglie e dei luoghi di socializzazione al lavoro. Inoltre, la norma nazionale non ha fornito indicazioni di sistema dal punto di vista operativo, lasciando quasi completamente alle autonomie scolastiche l'intero carico organizzativo e gestionale.

Dalle poche informazioni disponibili⁴ risulta che, in linea con uno stile «molto italiano», sta prevalendo una duplice tendenza: da una parte la diffusione di buone pratiche, talvolta vere e proprie esperienze di eccellenza, dall'altra la realizzazione di percorsi nella logica di un semplice adempimento formale di un obbligo, distanti dalle scelte di offerta formativa proposte sia dal sistema scuola attraverso la propria programmazione triennale sia dai docenti nella propria programmazione didattica. Non sono pochi i percorsi di alternanza in cui gli studenti vengono assegnati a qualsiasi tipo di struttura ospitante pur di assolvere l'obbligo e in cui li si lascia da soli di fronte a compiti che non hanno una finalizzazione curricolare e una contestualizzazione, banalizzando, così, le loro esperienze e vanificando le loro aspettative.

Il rischio in agguato è che paradossalmente diventi prassi diffusa e consolidata proprio l'occasionalità dell'alternanza, che rappresenta, invece, l'elemento di svantaggio da ridurre. Il principale fattore, infatti, che espone queste esperienze al rischio di essere dequalificanti è proprio la tendenza delle scuole ad affidare questa pratica a occasioni

⁴ La Fondazione Di Vittorio, su mandato della Cgil nazionale e della Flic nazionale e in collaborazione con la Rete degli Studenti Medi, ha realizzato un monitoraggio nazionale delle esperienze di alternanza scuola-lavoro a partire dal primo anno di attuazione. Nel monitoraggio relativo all'a.s. scolastico 2015-2016 sono state contattate 205 scuole, in 87 province di tutte le regioni italiane, raccogliendo informazioni relative ai percorsi ASL di oltre 34.000 ragazzi delle classi III. Nell'a.s. 2016-2017 il monitoraggio è proseguito rilevando informazioni presso altre 187 scuole di 91 province, relative a oltre 43.500 studenti delle classi III e IV.

«fortuite». Mentre è associabile a fattori di successo la capacità delle scuole di stipulare accordi stabili con tutte le risorse del territorio, con i soggetti pubblici, con le parti sociali e con le filiere produttive, con una capacità, stando ai dati, ancora poco diffusa.

La sfida, quindi, è come riuscire a costruire un sistema dell'alternanza a partire dalle differenze di opportunità educative che vengono offerte dalle diverse specializzazioni formative e dai vari ambienti didattici, ma anche da un numero congruo di strutture ospitanti capaci di co-progettare con le scuole, di accogliere in contesti concretamente formativi, di dotarsi di figure di tutoraggio competenti in senso ampio, anche dal punto di vista della pratica educativa. Il cammino delle scuole che porta verso la curricularità dell'alternanza scuola-lavoro appare ancora alle prime battute. Servono supporti operativi a scuole e territori ed è in questo percorso che si inseriscono le *Linee guida sull'alternanza scuola-lavoro* elaborate dalla Cgil – richiamate in apertura – e finalizzate a rilanciare il suo ruolo come organizzazione sindacale in processi di negoziazione integrata a livello territoriale capaci di rafforzare l'utilizzo di questa metodologia didattica.

2.2. Valorizzare gli apprendistati formativi e l'apprendistato professionalizzante

L'apprendistato è stato oggetto di varie rivisitazioni normative negli ultimi dieci anni ed è stato considerato lo strumento principale di ingresso nel mondo del lavoro per i giovani, ma stenta a decollare; anzi, come indicano i dati (citare fonte), è in calo dal 2009 a oggi, proprio in coincidenza con le riforme maggiormente decisive di questo strumento: nel 2011 con l'emanazione del Testo Unico e nel 2015 con la sua rivisitazione all'interno del decreto n. 81 del 2015. Peraltro, quando si considerano i dati sull'apprendistato, si fa quasi esclusivamente riferimento a quello professionalizzante, dal momento che il numero degli apprendisti attivati nell'ambito del raggiungimento della qualifica professionale (e ora anche del diploma di scuola secondaria superiore) o dell'alta formazione è del tutto residuale. Una novità nell'utilizzo dell'apprendistato è stata introdotta, infatti, dall'ultima riforma e riguarda il suo collegamento con il sistema dell'istruzione e non più solo con la formazione professionale.

In ogni caso l'apprendistato resta per la Cgil lo strumento principale di inserimento nel mercato del lavoro dei giovani perché: 1) punta a formare le persone «integralmente», ovvero attraverso un percorso di

RPS

Giuseppe Massafra

apprendimento che collega il sapere teorico e quello legato al fare; 2) è un contratto ed è quello che offre maggiori tutele a un giovane lavoratore; 3) è l'unico strumento realmente praticabile per la transizione generazionale in quei settori produttivi (ad esempio, il manifatturiero o i settori legati al «made in Italy») in cui è strategica la contaminazione tra le lavorazioni tradizionali e le innovazioni delle tecnologie e dei processi di produzione industriale.

In particolare, sul versante della valorizzazione dell'apprendistato professionalizzante, come contratto principale per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, occorre tener conto attentamente delle motivazioni che di fatto fino a oggi ne hanno decretato l'insuccesso in termini di quantità e di qualità di utilizzo. Ci sono ragioni interne ed esterne allo strumento. Sul versante di quelle interne le analisi longitudinali disponibili⁵ segnalano: 1) la progressiva riduzione della capacità da parte degli apprendisti di conservare l'impiego nel lungo periodo e una instabilità dei loro percorsi professionali; 2) la durata breve dei rapporti di lavoro che, nonostante sia prevista dal contratto pluriennale, spesso non supera l'anno o i sei mesi, e nella quale le dimissioni del lavoratore sono la causa prevalente della cessazione; 3) le poche trasformazioni degli apprendistati in contratti a tempo indeterminato. Sul versante delle ragioni esterne occorre evidenziare il dumping che sia i tirocini con «Garanzia Giovani» sia la decontribuzione dei contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti hanno operato nei confronti dell'apprendistato.

Per superare queste disfunzionalità occorre operare su diversi aspetti.

- a) Anzitutto occorre ridurre l'effetto «fuga» dei giovani apprendisti attraverso un controllo effettivo dei percorsi di apprendistato nelle aziende (di fatto oggi lasciati a loro stessi) anche valorizzando la componente formativa del contratto in chiave di certificazione delle competenze acquisite: attualmente un apprendista che conclude il proprio percorso con un'azienda non ha alcuna certificazione di quanto acquisito e non può quindi valorizzare il proprio apprendistato al di fuori di una determinata impresa. Questo è ovviamente disincentivante. Lo sforzo richiesto riguarda la contrattazione collettiva nazionale, perché la norma affida alle parti sociali la definizione delle qualificazioni in uscita e delle relative modalità di certificazione. Su questo punto c'è un grande ritardo

⁵ Cfr. tra gli altri: Inapp, 2018; Teselli, 2016.

del Tavolo tecnico nazionale, e ciò danneggia l'apprendista, mentre le imprese hanno molto meno interesse a operare tali riconoscimenti. Spetta dunque alle organizzazioni sindacali spingere su questo fronte.

- b) Secondariamente non basta limitarsi a incentivare l'apprendistato in fatto di decontribuzione, ma occorre valorizzarne la componente di formazione. Su questo aspetto c'è un ritardo delle amministrazioni regionali a cui fa capo la formazione esterna all'azienda, ma sarebbe necessario anche un maggiore sforzo da parte dei fondi interprofessionali.
- c) Infine va incentivato l'utilizzo dell'apprendistato nei settori produttivi avanzati (alta tecnologia, Industria 4.0.), chiedendo alle istituzioni pubbliche una co-programmazione tra chi si occupa di politiche di sviluppo produttivo e chi ha la delega sulle politiche di sostegno dell'occupazione.

Per quanto riguarda gli apprendistati formativi la sfida principale è quella di far aumentare le attivazioni di questi contratti nel mercato del lavoro. Ci sono alcune buone esperienze nel paese (Fondazione Sodalitas e Fondazione Di Vittorio, 2018) in cui le scuole e gli enti di formazione sono riusciti a sviluppare curricula formativi integrati nei quali gli apprendimenti legati a specifiche discipline avvengono sia a scuola sia in impresa e hanno ciascuno un peso specifico nel contribuire allo sviluppo di una determinata competenza e a valutarne il possesso. Si tratta tuttavia di pochi casi: occorre investire risorse e realizzare azioni di sistema in grado di supportare scuole e imprese soprattutto al Sud.

Il successo degli apprendistati formativi dipenderà, tra l'altro, dalla capacità di auto-riforma del nostro sistema educativo, in particolare su due versanti: a) quello dell'integrazione degli apprendimenti duali nei curricula scolastici, in stretta connessione con le specifiche discipline e con i loro contenuti, nonché con le prove di valutazione intermedie e finali; b) e quello della creazione di un sistema dell'alternanza formativa in senso ampio anziché lasciare l'utilizzo di questa modalità alla frammentarietà e alla buona volontà di alcune scuole, di qualche impresa e di qualche Regione.

2.3. I tirocini come misura formativa

In Italia la regolamentazione più recente sui tirocini è fornita nelle

RPS

Giuseppe Massafra

nuove «Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento» ai sensi della legge n. 92/12, emanate a maggio 2017, che sostituiscono quelle del gennaio 2013. Secondo la definizione presente nelle ultime Linee guida il tirocinio extra-curricolare è una misura formativa di politica attiva e consiste in un periodo di orientamento al lavoro e di formazione in situazione che non si configura come un rapporto di lavoro. Alcuni esperti del settore specificano che è un'obbligazione formativa del soggetto ospitante a cui non corrisponde una controprestazione del tirocinante. Quest'ultimo non deve essere produttivo nello svolgimento del percorso formativo, ma ha solo l'onere di apprendere secondo le modalità stabilite nel Progetto formativo individuale (Pfi).

Sia nella sua forma curricolare che in quella extra-curricolare il tirocinio resta sempre e soltanto una misura formativa. La differenza tra i due tipi di tirocini è che nel primo caso essi vengono stipulati con la regia di scuole e di università all'interno di percorsi di apprendimento formale dell'istruzione secondaria superiore e terziaria (universitaria e no), in cui vengono rilasciati titoli di studio; nel secondo caso sono, invece, sottoscritti sulla base della presa in carico di un soggetto promotore che media la relazione tra tirocinante e soggetto ospitante con riferimento alla stipula di un Progetto formativo individuale. Di certo la scelta di regolamentare con le Linee guida solo i tirocini extra-curricolari e di non dare una regolamentazione a quelli curricolari ha contribuito a creare confusione intorno allo statuto di questo strumento, troppo spesso scambiato o utilizzato in modo scorretto, cioè come un «para-contratto» finalizzato a periodi di prova o all'utilizzo di manodopera a basso costo, con effetti di dumping rispetto ai «veri» contratti di lavoro. Non ha contribuito a regolamentare il tirocinio neanche la grande discrezionalità in capo alle amministrazioni regionali: ci sono grandi variazioni territoriali rispetto, ad esempio, all'indennità minima da corrispondere al tirocinante oppure alle soglie dimensionali massime per poter ospitare i tirocinanti stessi, con alcune Regioni che le regolamentano in relazione non solo ai dipendenti a tempo indeterminato, ma anche ai collaboratori o agli stagionali. Non poche amministrazioni, poi, hanno aperto alla possibilità di un impiego del tirocinio anche da parte delle aziende senza dipendenti.

Per utilizzare correttamente il tirocinio extra-curricolare bisogna riconoscere la sua natura di misura formativa, valorizzando i dispositivi che la norma individua come standard minimi di servizio a livello na-

zionale: il Progetto formativo individuale, il Dossier individuale e l'Attestazione finale, la cui responsabilità è a carico del soggetto promotore (e non ospitante) del tirocinio. Tra le buone pratiche che vanno in questa direzione va evidenziato il contributo che le organizzazioni sindacali, e in particolare la Cgil, hanno dato alla stesura delle Linee guida in alcune Regioni. Ad esempio, in Lombardia si è riusciti a stabilire una relazione tra la durata del tirocinio e il sistema di certificazione del Quadro europeo delle qualifiche (Eqf), che rafforza il suo essere una misura formativa di politica attiva.

I dati forniti dalle diverse fonti istituzionali confermano che a oggi l'intervento principale scelto per sostenere l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani e per contrastare l'allarmante fenomeno della disoccupazione e dell'inattività giovanile è stato il tirocinio, in particolare nel caso dei cosiddetti Neet. «Garanzia Giovani» nasce proprio per contrastare questo fenomeno ed è il programma che ha investito prioritariamente sul tirocinio come misura di attivazione: il 61% dei giovani inseriti in questo programma hanno avuto un'esperienza di tirocinio; intervento su cui è stata investita la quota più alta di risorse economiche a disposizione da parte dei soggetti istituzionali responsabili. Ma le analisi sugli esiti occupazionali dei tirocinanti hanno mostrato che l'utilizzo eccessivo dei tirocini come misura di politica attiva rivolta ai giovani (e il relativo mancato controllo) ha innescato diverse criticità:

- 1) circa il 40% degli esiti occupazionali dei tirocinanti è esterno al mercato del lavoro dipendente e parasubordinato;
- 2) un giovane tirocinante su quattro avvia carriere professionali precarie, soprattutto se sono donne o se hanno bassi titoli di studio;
- 3) spesso si innesca la «trappola» del tirocinio, rappresentata dalle numerose esperienze di secondo e di terzo tirocinio con la stessa azienda del primo, e i cui esiti sono prevalentemente costituiti dal precariato o dall'espulsione dal mercato del lavoro dipendente e parasubordinato;
- 4) si determina l'effetto «San Matteo», ovvero il tirocinio funziona decisamente di più per i target meno svantaggiati, ovvero per i target che non dovrebbero essere prioritari di «Garanzia Giovani».

RPS

Giuseppe Massafra

3. Conclusioni

La centralità che la Cgil sta dando alla sua azione sindacale su questi temi, dunque, è fortemente legata innanzitutto alla necessità di un investimento sul sistema delle politiche pubbliche a favore di un innalzamento delle competenze dei giovani e di un miglioramento delle loro transizioni nel sistema educativo e verso il mondo del lavoro. Contemporaneamente l'attenzione è rivolta in modo significativo alla messa a sistema di politiche attive del lavoro capaci di gestire i momenti di crisi che sempre più caratterizzano le transizioni occupazionali, specialmente dei giovani. Rispetto a carriere professionali che non solo fanno fatica a partire nella fase di primo ingresso nel mercato del lavoro, ma che sono sempre più frammentate da episodi di interruzione e di ripresa occupazionale, occorre mettere in campo interventi capaci di integrare presa in carico, utilizzo di ammortizzatori sociali, orientamento, formazione, tutoraggio e attività di *placement*, per accompagnare ogni lavoratore, giovane e no, verso la costruzione e la ricomposizione di un progetto professionale ed esistenziale che abbia un filo conduttore rispetto alla propria identità lavorativa.

In questo quadro il programma principale di attivazione rivolto alle fasce giovanili – «Garanzia Giovani» –, in corso di riprogrammazione, deve ripartire con un nuovo passo. I giovani dovranno essere accompagnati e sostenuti non solo per permettere loro di fare un'esperienza di lavoro, ma anche per migliorare le proprie competenze di base e quelle professionali, eventualmente portando chi è fermo alla licenza media all'acquisizione di una qualifica professionale o di un diploma. La chiave per il successo della futura «Garanzia Giovani» è di fare in modo che le misure per favorire l'accesso al lavoro siano strettamente connesse a percorsi di istruzione e formazione, così da potenziare le competenze che possono consentire ai giovani di muoversi in autonomia nel nuovo mercato del lavoro sempre in trasformazione.

Per questo la Cgil si è impegnata fin dalle primissime fasi di riprogrammazione della «Garanzia Giovani» per portare il proprio contributo a livello di confronto con le istituzioni pubbliche e con gli altri soggetti del partenariato sociale ed economico, ma anche per avviare un percorso interno con le proprie strutture finalizzato a un loro coinvolgimento nella negoziazione regionale del programma. Nel quadro delle funzioni riconosciute al partenariato sociale ed economico dall'Agenda europea 2104-2020 la Cgil ha discusso al proprio interno

e ha poi presentato all'Anpal (l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro), in qualità di Autorità di gestione, delle proprie proposte, in particolare in relazione all'attuazione dell'Asse 1bis del Programma operativo nazionale (Pon) - Iniziativa occupazione giovani, che è complementare all'Asse 1 riguardante la «Garanzia Giovani».

Queste proposte sono finalizzate complessivamente al rafforzamento degli strumenti per l'incremento dell'occupazione giovanile, con particolare riferimento alla facilitazione delle transizioni tra sistema dell'istruzione e della formazione e mondo del lavoro, e riguardano non solo i Neet, ma anche i giovani tuttora inseriti in percorsi di studio che vivono nelle regioni meno sviluppate e in transizione. Oltre che con l'Anpal, la Cgil si è confrontata anche con Cisl e Uil in merito a queste proposte che sono state accolte in modo unitario.

Sinteticamente, le proposte riguardano:

- ◆ l'estensione dell'utilizzo del contratto di apprendistato per il raggiungimento della qualifica professionale e del diploma di scuola secondaria superiore. La finalità principale è potenziare il conseguimento del diploma di scuola secondaria superiore attraverso l'utilizzo dell'apprendistato di I livello, a partire da alcune scuole secondarie di II grado che hanno avviato esperienze pilota in alcune aree delle regioni meno sviluppate e in transizione;
- ◆ l'estensione dell'utilizzo del contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca, che costituisce ancora oggi un percorso *di nicchia* all'interno del mercato del lavoro italiano;
- ◆ il potenziamento dei servizi di orientamento e di *placement* degli istituti tecnici superiori (Its), per incrementare le opportunità occupazionali dei giovani in uscita dai percorsi Its, rafforzando le fondazioni come soggetti che possono contribuire all'erogazione di interventi di politica attiva, in raccordo con i Centri per l'impiego e con gli altri soggetti autorizzati e/o accreditati ai servizi per il lavoro;
- ◆ l'innalzamento dei livelli di qualificazione della popolazione giovanile attraverso il rafforzamento della rete pubblico-privata dei servizi deputati alla loro individuazione e al loro coinvolgimento, considerando i Cpia i *pivot* in grado di animare e di integrare le risorse della rete territoriale in stretto raccordo con i Cpl.

«Garanzia Giovani», il cui funzionamento si basa su una *governance* multilivello Stato-Regioni che, nel rispetto delle competenze istituzio-

RPS

Giuseppe Massafra

nali specifiche – le politiche attive sono di competenza esclusiva delle Regioni –, è riuscita a definire misure e costi standard per un funzionamento condiviso del programma a livello nazionale, capace di garantire dei livelli minimi di intervento secondo principi di universalità, sta funzionando da prototipo per le politiche attive rivolte a tutti i lavoratori. Questo schema, oltre ad avere una sua validità e adeguatezza, ha indubbiamente fornito dei punti di riferimento anche al decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali relativo alle linee di indirizzo triennali in materia di politiche attive del lavoro e ai livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale.

Tant'è che tra le linee di indirizzo viene individuato il rafforzamento degli strumenti per l'incremento dell'occupazione giovanile, con particolare riguardo alla facilitazione delle transizioni tra sistema dell'istruzione e della formazione e mondo del lavoro e all'attuazione della Raccomandazione europea sull'istituzione di una garanzia per i giovani. Inoltre tra gli stessi livelli essenziali delle prestazioni figurano diverse misure standard già previste dal programma «Garanzia Giovani».

Ma dal nostro punto di vista il tema centrale è costruire e far funzionare in tutto il paese un sistema di politiche attive che sembra ancora lontano dalla sua attuazione, indubbiamente perché l'investimento sui servizi per l'impiego, gamba operativa del sistema in termini di competenze, di numerosità e di riconversione dei lavoratori, è stato del tutto insufficiente, come viene documentato anche nell'ultimo monitoraggio dell'Anpal. Ma anche perché, secondo la Cgil, occorre mettere in campo una strategia *diversa* che sia capace di collegare i programmi di attivazione al sistema dell'apprendimento permanente. Soprattutto per quanto riguarda i giovani, ma questo vale per tutti i lavoratori, occorre sostenere un'adeguata valorizzazione degli aspetti di educazione e di formazione che appartengono a ogni intervento di politica attiva e insieme sperimentare nuovi interventi all'interno di un modello di apprendimento permanente e di riconoscimento delle competenze acquisite negli ambiti di apprendimento formali, informali e non formali. Soprattutto se questi interventi vogliono essere efficaci non solo per i giovani o per i lavoratori che «ce la possono già fare», ma soprattutto per quelli più a rischio di esclusione socio-lavorativa, fino a oggi poco intercettati dalle politiche pubbliche di attivazione.

Per attuare questa integrazione uno degli strumenti decisivi è l'attiva-

zione di un sistema che raccolga e metta a sistema le informazioni sulle carriere professionali e sui percorsi formativi, come previsto anche dal decreto legislativo n. 150, strutturando così un fascicolo elettronico del lavoratore in cui siano valorizzate le competenze che acquisisce in diverse occasioni formative e professionali, in ogni fase della propria vita e in qualunque contesto. È abbastanza evidente come la possibilità di vedersi riconosciute le competenze acquisite tramite un percorso lavorativo in un'azienda e/o in una formazione specialistica in qualunque contesto lavorativo e/o ambito territoriale renda un lavoratore più «forte» nel mercato del lavoro. Si tratta di un vero cambiamento di paradigma, su cui anche la Cgil si sta cimentando nella contrattazione collettiva nazionale e che rappresenta anche uno dei cardini dell'ultimo accordo siglato dalla Cgil con Confindustria e Cisl e Uil. È una scommessa non più rinviabile e un percorso che tutto il paese deve intraprendere con determinazione, che passa dalla scelta politica di rimettere al centro il lavoro, investendo sulla conoscenza, come uno dei capisaldi essenziali per costruire un'idea di sviluppo e di cittadinanza che punti sulla qualità e sull'inclusione.

RPS

Giuseppe Massafra

Riferimenti bibliografici

- Fondazione Sodalitas e Fondazione Di Vittorio, 2018, *I modelli di successo della formazione duale*, Rapporto di ricerca.
- Inapp, 2018, *Verso una ripresa dell'apprendistato - XVII Rapporto di monitoraggio*.
- Oecd, 2015, *Pisa Results*, disponibile all'indirizzo internet: www.oecd.org/pisa/.
- Teselli A. (a cura di), 2016, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro. Misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma.

ATTUALITÀ
Innovazione sociale e finanziaria

Tra finanza e innovazione sociale. Pressioni esterne e varietà nazionali

Andrea Ciarini

RPS

L'articolo focalizza l'attenzione sui processi di innovazione finanziaria che stanno investendo il welfare territoriale. Dati i crescenti vincoli di bilancio e la richiesta di una maggiore efficienza nella gestione delle risorse pubbliche in molti paesi europei iniziano a diffondersi strumenti di finanza a impatto che hanno l'obiettivo di contribuire a ridurre la spesa pubblica e al contempo a produrre «impatti» sociali misurabili in grado di favorire l'innovazione sociale e lo sviluppo dei servizi.

In questo quadro l'articolo dà conto dei cambiamenti emergenti che tendono a riguardare i rapporti tra gli attori pubblici e privati, compresi gli investitori, con un'attenzione particolare a due contesti nazionali: il Regno Unito e l'Italia. Nella parte conclusiva l'attenzione è spostata sul piano europeo. È anche a questo livello che emergono e si diffondono pressioni in direzione della finanziarizzazione, con esiti tuttavia aperti a diverse interpretazioni.

1. L'innovazione sociale e la finanziarizzazione del sociale

La crisi economica e i crescenti vincoli di bilancio hanno posto un forte freno all'espansione della spesa in favore delle politiche sociali, entrate in una spirale negativa di tagli e di riduzioni delle prestazioni in molti paesi europei. Queste pressioni sono andate fortemente riducendo gli spazi fiscali per gli investimenti sulle reti dei servizi e in risposta ai nuovi rischi sociali, tanto da mettere in discussione gli obiettivi di ricalibratura postulati dall'approccio dell'investimento sociale (Bonoli e Natali, 2012; Hemerijck, 2017). Di fronte alla necessità di far fronte a bisogni nuovi, comunque in espansione, e in risposta a una richiesta di maggiore efficienza nella gestione della spesa corrente un filone emergente di letteratura ha iniziato a focalizzare l'attenzione sull'uso di risorse alternative a quelle pubbliche, specie quelle di natura finanziaria, con l'obiettivo di mobilitare capitali finanziari e investitori privati su progetti di innovazione sociale e sulle stesse reti dei servizi di welfare (Azemati e al., 2013; Sinclair e al., 2014; Oecd, 2016a;

Dowling, 2017). La ricerca di soluzioni alternative alla spesa pubblica è un fenomeno che taglia trasversalmente diversi ambiti di policy e anche l'innovazione sociale, in un crescendo di sperimentazioni a cui è stato improntato lo stesso discorso europeo (si veda in proposito il documento *Social Innovation Europe* promosso dalla Commissione nel 2011). Dato un contesto generale meno favorevole rispetto al passato, l'innovazione sociale è venuta assumendo le forme di un contenitore ampio di pratiche sociali, di modelli organizzativi e di iniziative economiche volte non solo a rendere sostenibile la spesa sociale ma anche a produrre valore economico, modificando le logiche di azione delle istituzioni e degli attori sociali (Barbera e al., 2016). Nonostante da diverse parti ne sia stata sottolineata la vaghezza concettuale (Vicari e Mingione, 2017) e i possibili effetti negativi in termini di depoliticizzazione dell'azione sociale (de Leonardis, 2011) e di legittimazione dei processi di dismissione dei servizi pubblici, l'innovazione sociale è arrivata ad abbracciare un'ampia serie di tematiche riguardanti la programmazione, la gestione e lo stesso finanziamento delle prestazioni sociali. In questa accezione ampia del termine l'innovazione sociale è un tutt'uno con la ricerca di fonti alternative di finanziamento che siano in grado di controbilanciare la riduzione della spesa pubblica e di produrre cambiamenti significativi, misurabili, anche sulle modalità di gestione e di erogazione delle prestazioni sociali, ben oltre la logica dei partenariati pubblico-privati. A questi processi possiamo ricondurre una gamma molto estesa di strumenti finanziari, alcuni rivolti a singole organizzazioni sociali, altri ad amministrazioni e ad autorità pubbliche che, strette nei vincoli di bilancio, sono spinte a sperimentare forme nuove di finanziamento.

In alcuni paesi europei diverse banche hanno lanciato forme di raccolta del risparmio, sotto forma di *social bonds*, da destinare in parte alla remunerazione del capitale investito e in parte al finanziamento di singole organizzazioni del terzo settore. Allo stesso modo anche partenariati finanziari più complessi, come i *Social impact bonds* (Sibs), hanno iniziato a diffondersi, con l'obiettivo di garantire finanziamenti a schemi di partenariato pubblico-privato in cui vengono ad essere coinvolte le amministrazioni locali, gli investitori, i *providers*, i beneficiari delle prestazioni e le agenzie indipendenti di valutazione degli impatti sociali (Pasi, 2014). Inizialmente introdotti nel Regno Unito e di seguito promossi in diversi altri paesi europei (compresa di recente anche l'Italia), i Sibs sono forme di investimento privato nel sociale

che puntano a garantire un ritorno sul capitale investito attraverso le riduzioni di spesa prodotte dai progetti finanziati (in partenariato con le amministrazioni). Naturalmente, trattandosi di un investimento e di un vero contratto tra due o più contraenti, il ritorno sul capitale dipende dal successo dei progetti selezionati. È infatti in conseguenza di ciò che le amministrazioni conseguono quei risparmi di spesa con i quali ripagare gli investitori. Al contrario, il fallimento o l'insuccesso del progetto possono prevedere il mancato pagamento degli interessi sul debito contratto, con conseguenze negative per l'investitore. Da qui la centralità e l'importanza della valutazione d'impatto come strumento di governo dei nuovi rapporti pubblico-privato.

Dal punto di vista dell'architettura istituzionale i Sibs prevedono una vera e propria scommessa tra chi mobilita capitali in cerca di rendimento e chi necessita di finanziare una prestazione sociale o un progetto senza tuttavia disporre delle necessarie coperture economiche. Di recente gli investimenti a impatto hanno ricevuto l'attenzione anche delle istituzioni comunitarie. Nel 2013 la Banca europea per gli investimenti (Bei) e il Fondo di investimenti europei (Fei) hanno lanciato il Social impact accelerator (Sia), con risorse supplementari provenienti da investitori privati, allo scopo di erogare finanziamenti a «impatto» diretti a sostenere le imprese sociali.

Anche il finanziamento delle infrastrutture sociali (scuole, asili, ospedali, strutture sanitarie ecc.) è andato soggetto a un processo di finanziarizzazione attraverso lo sviluppo della cosiddetta «finanza di progetto» o *public-private partnerships* (Ppps). Nel 2013 il ricorso alle Ppps è stato per la prima volta inserito anche nella programmazione dei fondi strutturali (2014-2020) come uno degli strumenti di investimento da mettere in campo per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. Secondo i dati dell'European Ppp Expertise Centre (2018) tra il 2000 e il 2017 sono state finanziate in Europa più di 1.800 Ppps per un valore totale di circa 370 miliardi di euro. Tra i settori di investimento sanità (49,9), istruzione (35), *housing* (7,4) e servizi pubblici (7,2) hanno raccolto risorse pari a 99,5 miliardi di euro, con una distribuzione territoriale, tuttavia, non omogenea. Il Regno Unito è il principale mercato in Europa, con più del 58% delle Ppps attivate (Fransen, del Bufalo e Reviglio, 2018). Segue la Francia con 37,8 miliardi di euro, per un totale di centottantadue progetti finanziati (di cui cinquantotto nel campo delle infrastrutture sociali), mentre l'Italia è ancora un mercato relativamente secondario. Tra sanità, educazione e

RPS

Andrea Ciarini

social housing in Italia sono stati finanziati trentotto Ppps tra il 2000 e il 2017 per un valore totale di 14,8 miliardi di euro (*ivi*). Sebbene in crescita, la finanza di progetto non ha ancora raggiunto dimensioni tali da prefigurare un sistema alternativo a quello degli investimenti diretti pubblici (2017). Resta tuttavia uno degli ambiti in cui maggiormente si iniziano a misurare gli effetti della finanziarizzazione, con conseguenze dirette sulla natura dei rapporti tra istituzioni pubbliche e soggetti privati, attivi non solo nella gestione delle prestazioni sociali ma anche nel finanziamento delle infrastrutture.

Nei prossimi paragrafi concentreremo la nostra attenzione sugli effetti dei processi di finanziarizzazione che investono il welfare e le pratiche di innovazione sociale, con una attenzione particolare da un lato ai principali filoni di letteratura che sono emersi nel corso degli ultimi anni, dall'altro ad alcuni casi nazionali. In questo quadro l'articolo presenta una comparazione tra il Regno Unito e l'Italia per poi dare conto degli sviluppi che sono rinvenibili a livello europeo. La scelta di questi due paesi è facilmente comprensibile. Mentre il Regno Unito è il paese che prima e di più ha sperimentato l'introduzione di strumenti di finanza a impatto, l'Italia ha solo di recente introdotto schemi di questo tipo in un panorama finanziario sensibilmente diverso e sotto il peso di influenze istituzionali che continuano ad avere un peso sulle traiettorie di mutamento. La comparazione tra questi due paesi è da questo punto di vista utile per dare conto delle differenze negli approcci e nelle logiche d'azione che sottostanno alla finanziarizzazione del sociale. Nella parte conclusiva riprenderemo le fila del ragionamento sul livello europeo, decisivo anche in questo ambito non solo per il peso dei vincoli di bilancio imposti dall'alto. È infatti anche qui che emergono e si diffondono pressioni in direzione della finanziarizzazione, con soluzioni che però mantengono una certa variabilità interna e non tutte interpretabili secondo l'approccio tipico anglosassone dei *future savings repaying interests*. In realtà, come è stato in passato per diverse innovazioni promosse dall'Europa, convivono al suo interno diversi approcci e modi di intendere l'inclusione delle risorse private e finanziarie nel novero dei canali di finanziamento delle prestazioni sociali e dei servizi. È un campo che si sta formando e su cui si misurano diverse opzioni di policy, aperte a scenari differenti a seconda dei rapporti (di forza?) che si determineranno tra i vari soggetti, pubblici e privati, coinvolti.

2. I processi di finanziarizzazione nella letteratura di political economy sul welfare

Per un filone di letteratura ormai consolidato (Dowling, 2017; Streeck, 2015, 2017; Mertens, 2017) i processi di finanziarizzazione, di cui strumenti come i Sibs e la finanza di progetto sono diretta espressione, vanno interpretati nell'ottica di un progressivo spiazzamento delle leve di intervento pubblico non solo assoggettando l'offerta di protezione sociale a logiche finanziarie, ma soprattutto stabilendo un ordine di priorità e di interessi da tutelare a vantaggio degli investitori e a discapito dei diritti sociali (Streeck 2015, 2017). In questa prospettiva di analisi, «austerità permanente» e finanziarizzazione dell'economia sono elementi strettamente connessi, l'uno speculare all'altro, la prima impedendo manovre espansive attraverso il bilancio pubblico, la seconda fornendo risorse private finalizzate a compensare i tagli alla spesa sociale, ma al prezzo di interessi che vanno a remunerare gli investitori.

Le pressioni che emergono in questa direzione sono destinate ad avere impatti significativi sui rapporti tra pubblico e privato nel welfare. Non è da oggi, tuttavia, che i circuiti della finanza hanno iniziato a interagire con l'offerta di protezione sociale. Già Colin Crouch (2009) con l'espressione «keynesismo privatizzato» aveva messo in evidenza anni addietro i nessi di funzionalità reciproca tra finanziarizzazione dell'economia e tagli alla spesa sociale pubblica. Il riferimento va qui in particolare a quel sistema di crediti «facili» e di liquidità a basso costo che per una lunga fase ha controbilanciato le spinte alla crescita delle disuguaglianze e alla diminuzione del potere d'acquisto dei ceti medio-bassi nel ciclo seguito alla crisi del compromesso keynesiano. Diversi studiosi hanno in seguito enfatizzato questa connessione, mettendo in evidenza come il credito facile, in particolare nei paesi anglosassoni, abbia consentito di ridurre consistentemente la domanda di spesa pubblica per il welfare, funzionando come vero e proprio strumento di protezione sociale, soprattutto nei confronti delle fasce di popolazione a maggior rischio di marginalità e dipendenti dalle prestazioni sociali pubbliche (Hay, 2011; Smith e Hay, 2013; Kalinowski, 2013).

In un quadro di crescente residualizzazione dell'offerta pubblica il credito a basso costo e la stessa bolla immobiliare trainata dalla finanza hanno consentito in questo modo di convogliare le risorse private verso beneficiari privati di diritti sociali e di reddito, ma messi nella

RPS

Andrea Ciarini

condizione di accedere al consumo e anche a beni fondamentali come la casa al prezzo però di un forte indebitamento privato. È stato questo, in effetti, il *trade-off* che ha sottostato all'ascesa della finanza come mezzo di protezione sociale.

Un contributo sostanziale alle questioni poste dalla finanziarizzazione è stato dato di recente dagli studi sui regimi di crescita in cui si distingue tra *export-led* e *debt-led economies* (Baccaro e Pontusson, 2016; Baccaro e Howell, 2017). Mentre nelle prime (tra di esse la Germania come modello idealtipico) la crescita economica è trainata da strategie di contenimento del costo del lavoro che favoriscono la competitività delle imprese esportatrici, senza che questo implichi il ricorso al debito privato per sostenere i consumi interni, nelle seconde sono la finanza e l'economia del debito a trainare la crescita, senza una pari pressione sulla svalutazione del costo del lavoro. In quest'ultimo modello, tipico del Regno Unito, la presenza di un esteso settore finanziario, come industria a se stante indipendente dal comparto industriale, è una componente cruciale, se non la più importante, tra gli strumenti a disposizione per favorire la crescita economica. Si tratta tuttavia di un modello instabile (*im*), necessariamente soggetto a logiche sottostanti che producono tensioni, date per l'appunto dalla forte dipendenza dal consumo a debito e dalla finanza.

La novità degli ultimi anni è che anche il finanziamento dei servizi e le politiche sociali sono entrati a pieno ritmo in questi meccanismi di crescita trainata dalla finanza, sulla scia di riforme volte da un lato a privatizzare i servizi pubblici e dall'altro a garantire alternative di investimento all'industria finanziaria (Thompson, 2013). Dal sostegno al consumo a debito di consumatori e di cittadini-utenti spinti a indebitarsi per accedere a beni fondamentali come la casa – tipico della fase precedente – il riposizionamento di investitori e capitali finanziari inizia a riguardare il finanziamento diretto delle istituzioni pubbliche, spinte, in un regime di «austerità permanente» (Pierson, 2001), a indebitarsi per finanziare infrastrutture sociali e servizi altrimenti non disponibili a causa dei forti vincoli di bilancio.

A causa delle misure di consolidamento fiscale seguite alla crisi dei debiti sovrani e anche dei bassi tassi di interesse seguiti alle politiche monetarie espansive degli ultimi anni è indubbio che siano cresciute le spinte a ricorrere al capitale finanziario per finanziare servizi e infrastrutture sociali. E la crescente attenzione verso strumenti come i Sibs o le Ppps ne è una testimonianza diretta. Questo avviene però all'interno

di differenze tra paese e paese che rimandano a questioni cruciali per l'analisi comparata, come il tipo di investitori prevalenti, la loro *mission*, la quantità e la natura delle risorse investite, le metodologie di valutazione di impatto e la stessa nozione di impatto sociale, tutt'altro che comunemente diffusa e accettata.

Tutto questo contribuisce a definire un campo non solo in rapida evoluzione ma anche estremamente disomogeneo. Non siamo di fronte a un mercato degli investimenti sociali che ha caratteristiche comuni nei diversi paesi, né che tende a evolversi secondo la direzione indicata dal contesto nel quale prima e di più è andato avanzando il processo di finanziarizzazione del sociale, ovvero il Regno Unito. Vi sono pressioni comuni che vanno in direzione dell'allargamento delle fonti di finanziamento private, comprese quelle di natura finanziaria, ma con risposte istituzionali che continuano a evidenziare una certa variabilità, per effetto dei condizionamenti istituzionali ereditati dal passato (su tutti, quelli legati agli assetti istituzionali del welfare) e delle diverse strategie adottate dagli attori, pubblici e privati. Anche su questo piano emergono alcune direttrici di cambiamento comuni, ad esempio una pressione trasversale ai diversi contesti nazionali all'emergere di forme ibride di impresa sociale che mischiano tra loro caratteri tipici dell'impresa for profit e non profit. Questi ibridi, attrezzati per erogare prestazioni sociali in regime di concorrenza amministrata e altresì per attrarre nuove fonti di finanziamento, anche quelle provenienti dal settore finanziario, iniziano a diffondersi in diversi paesi, ma con caratteristiche che risentono molto del condizionamento istituzionale. Il che è utile per contestualizzare la portata di fenomeni che tendono a emergere con una certa pervasività sotto il duplice effetto dei crescenti vincoli di bilancio e dell'influenza esercitata dal neo-liberismo sui modi di concepire e di organizzare l'intervento sociale. Nei prossimi paragrafi l'attenzione sarà focalizzata sul Regno Unito e sull'Italia, così da fornire un ancoraggio comparato alle dimensioni di analisi appena sollecitate.

3. La finanza a impatto e il mercato degli investimenti sociali nel Regno Unito

Il Regno Unito è il paese che prima e di più in Europa ha iniziato a convogliare capitali finanziari nell'offerta di prestazioni sociali e, in

RPS

Andrea Ciarini

termini di risorse complessive mobilitate, è ad oggi il principale mercato europeo per i cosiddetti investimenti sociali. Sul totale della spesa per Ppps è, inoltre, il primo mercato europeo per la finanza di progetto, con una incidenza crescente degli investimenti per le infrastrutture sociali, soprattutto in ambito sanitario, educativo e nel *social housing* (Fransen, del Bufalo e Reviglio, 2018). Lo stesso vale per gli strumenti di finanza a impatto. Ancora, secondo un recente rapporto di Social Finance (2017) su sessantanove progetti di *impact investment* lanciati nel mondo nel 2016, trentatré (circa la metà) sono localizzati in Gran Bretagna, di fatto il principale *hub* europeo di propagazione della finanza a impatto. Di recente è stata conclusa la sperimentazione del Sib lanciato nel 2010 tra il Ministero della Giustizia e un pool di diciassette investitori volta a ridurre il tasso di recidiva in un gruppo di ex detenuti del carcere di Peterborough. La valutazione d'impatto, condotta con un gruppo nazionale di controllo, ha certificato il raggiungimento dell'obiettivo in misura addirittura superiore a quanto concordato all'inizio tra i contraenti. Per gli investitori ciò ha significato non solo il ritorno sul capitale iniziale, ma anche il conseguimento di una percentuale di dividendo annuo (3%) per l'intera durata del progetto.

Il Peterborough Social Impact Bond ha aperto la strada a un diffuso ampliamento di questi strumenti finanziari. La logica sottostante ai Sibs prosegue su una linea di intervento incentrata sul cosiddetto pagamento a prestazioni (*payment by results*, d'ora in poi pbr). Che si tratti della recidiva (come nel caso del primo Sib) o della riduzione del tasso di disoccupazione o di abbandono scolastico in aree svantaggiate come è stato per i successivi Sibs che sono stati lanciati, lo schema pbr prevede il pagamento da parte dell'amministrazione sulla base dei risultati raggiunti dall'affidatario o dal gruppo di investitori che lo hanno finanziato.

Secondo le ultime rilevazioni (Oecd, 2016a, 2016b) la maggior parte dei Sibs finanziati ha riguardato l'ambito delle politiche del lavoro e il reinserimento lavorativo e sociale delle fasce più svantaggiate: disoccupati di lungo periodo, Neet, senza fissa dimora e in ultimo la cura e l'assistenza in favore di minori e anziani. Un simile modo di regolare i rapporti tra i contraenti del contratto (l'amministrazione, il *provider* e il pool di investitori) porta con sé cambiamenti significativi, non ultima l'idea che l'esborso di spesa pubblica sia primariamente collegato a impatti sociali verificabili da terzi, generalmente una agenzia indipendente. Questa logica di azione pubblica ha alle spalle una lunga serie

di sperimentazioni che già negli anni dell'ultimo governo laburista erano state avviate al fine di razionalizzare la spesa pubblica, come parte del nuovo *Flexible New Deal* introdotto nel 2009 in sostituzione del precedente programma di politiche attive del lavoro avviato con il New Labour sul finire degli anni Novanta (Department for Work and Pensions, 2008; Sinclair e al., 2014). Con il governo conservatore l'utilizzo di schemi pbr è andato ulteriormente rafforzandosi, con l'obiettivo di ridurre la spesa sociale e favorire un maggiore efficientamento economico dei programmi di attivazione workfarista. Per effetto dei forti tagli alla spesa sociale che hanno riguardato anche il Regno Unito (Taylor-Gooby, 2012) e a fronte dell'aumento della domanda di prestazioni sociali, soprattutto dalle fasce di popolazione più a rischio, il coinvolgimento di capitali finanziari è andato di pari passo al rafforzamento delle metodologie di valutazione e di misurazione degli impatti delle politiche, in un disegno funzionale all'arretramento della spesa pubblica e di contro alla moltiplicazione di canali di investimento privati. Tutto questo presuppone il fatto che alle spalle delle politiche sia attiva una industria finanziaria capace non solo di garantire liquidità, ma anche di piegare a logiche finanziarie il funzionamento delle *policies*.

La finanziarizzazione del sociale porta con sé questioni molto complesse che implicano un ridisegno complessivo del ruolo pubblico, ma non necessariamente la sua evaporazione. Contrariamente, infatti, a quello che si potrebbe pensare, lo sviluppo della finanza a impatto non è da mettere in relazione a un semplice ritiro dello Stato dall'offerta di welfare. In realtà, soprattutto se ci riferiamo ancora una volta alla Gran Bretagna, lo Stato è uno dei soggetti promotori della finanziarizzazione, agendo sia indirettamente, con una politica di vantaggi fiscali per gli investitori, sia direttamente, attraverso il ricorso a fondi misti (pubblico-privati) che finanziano i progetti di *impact investing*. Tra questi fondi possiamo ricordare il Dwp Innovation Fund, lanciato dal Department for Work and Pensions nel 2012 e teso a intervenire sui giovani *drop-outs* e sui Neet residenti in aree particolarmente svantaggiate (Department for Work and Pensions, 2014a, 2014b), e lo Youth Engagement Fund, basato sul precedente Dwp e introdotto per finanziare azioni di contrasto alla marginalità nei confronti di 18 mila giovani di età compresa tra i quattordici e i diciassette anni in più di cento scuole del paese. In entrambi i casi il Department for Work and Pensions è il principale committente degli interventi, attraverso l'at-

RPS

Andrea Carini

tivazione di appositi Sibs finanziati da fondi governativi, che in questo modo contribuiscono ad attrarre e a canalizzare risorse finanziarie private sui singoli progetti.

Di contro, anche il mercato finanziario è andato strutturando un'offerta «dedicata» di capitali per il sociale. A questo fine è stata per esempio costituita nel 2013 un'apposita banca di investimento privata, la Big Society Capital's Social Investment Bank, con un budget iniziale di 600 milioni di sterline, garantito per il 66% da risorse tratte dai conti dormienti oltre i quindici anni e per il resto da un pool di gruppi bancari formato da Barclays, Hsbc, Lloyds Banking Group e Royal Bank of Scotland. L'ammontare di risorse investite dalla banca – insieme a investitori privati e anche ad autorità pubbliche locali – ha raggiunto nel 2017 la cifra 893 milioni di sterline (+52% rispetto al 2016) su un *range* di attività che spaziano dai *social bonds* in favore di singole organizzazioni non profit ai Sibs, a *joint-ventures* finanziarie tra investitori privati e istituzioni pubbliche.

Alla Big Society Capital's Social Investment Bank va aggiunta anche la costituzione di una «borsa» del sociale, il Social Stock Exchange (Sse), in cui imprese sociali e organizzazioni ibride (profit e non profit) possono scambiare azioni e cercare liquidità per canalizzare risorse finanziarie nei rispettivi ambiti di intervento. Il Sse, costituito nel 2013, segue l'esempio di altre «borse» del sociale attivate in varie parti del mondo (Canada, Singapore, Sudafrica, Brasile) all'insegna di una crescente apertura del settore non profit, soprattutto delle sue componenti che più si sono ibridate con le organizzazioni private, al capitale finanziario e alla distribuzione di utili. Si tratta di un fenomeno ancora relativamente embrionale e con differenze tra paese a paese importanti da considerare (rispetto al tipo di imprese sociali o di *benefit corporations* ammesse alla quotazione, agli strumenti finanziari attivati e al rapporto con il mercato finanziario più in generale), ma destinato ad avere effetti anche in altri Stati che iniziano ad affinare istituzioni di questo tipo.

Diversi studiosi (Azemati e al., 2013; Hazenberg e Hall, 2016) hanno espresso critiche all'avanzare di questo processo di finanziarizzazione. Prima di tutto il rischio di un'ulteriore ondata di privatizzazioni e di assoggettamento a logiche finanziarie dei servizi pubblici. In secondo luogo il possibile prodursi di effetti *creaming*, ovvero la selezione avversa nei confronti dei soggetti più vulnerabili e dei progetti più rischiosi. Terzo punto il ridursi della valutazione di impatto a una mera

misurazione degli *outcomes* sociali più funzionale al rimborso del capitale investito che non alla presa in carico dei beneficiari. Infine, il rischio di una eccessiva concentrazione degli investimenti su un gruppo ristretto di grandi *providers* privati e non profit più attrezzati rispetto alle piccole organizzazioni sociali nell'intercettare e nel coagulare intorno a sé risorse finanziarie che richiedono strutture di gestione molto più strutturate e complesse rispetto al passato. Come è stato sottolineato da Azemati e al. (2013) la gestione di progetti complessi come i Sibs richiede capacità gestionali e finanziarie che spesso sono garantite solo dalle più grandi organizzazioni non profit, mentre lascia ai margini le piccole realtà associative.

RPS

Andrea Ciarini

4. Embrioni di finanza a impatto e ruolo degli investitori istituzionali nel caso italiano

Che cosa possiamo dire dell'Italia alla luce di queste trasformazioni che iniziano a investire il finanziamento e la gestione delle prestazioni sociali, specie di quelle dei servizi territoriali? Senza dubbio le spinte al ribasso della spesa sociale hanno avuto un impatto significativo anche sul sistema di welfare italiano. Come hanno messo in evidenza diversi autori (Ascoli e Pavolini, 2015; Del Pino e Pavolini, 2015) questo impatto è stato particolarmente forte nei confronti dei livelli regionali e territoriali, che di fatto hanno subito il grosso dei tagli alla spesa pubblica degli ultimi anni. In un contesto già segnato da livelli di spesa pubblica bassi, se messi in raffronto ai principali paesi europei, e da forti disuguaglianze interne i tagli hanno contribuito a indebolire ulteriormente il welfare territoriale e gli stessi rapporti pubblico-privati. La stretta alla spesa non ha infatti inciso solo sul perimetro pubblico. Ha avuto effetti negativi anche sulle organizzazioni sociali, soprattutto sulle componenti più imprenditive del terzo settore, spinte a cercare fonti di finanziamento alternative alla spesa pubblica.

È anche in conseguenza di queste trasformazioni che è andata crescendo l'attenzione verso la sperimentazione di iniziative di *impact investing*. A inizio 2017 è stato lanciato il primo Sib italiano a Torino grazie a una partnership tra Ministero della Giustizia, Human Foundation e Fondazione Sviluppo e Crescita, controllata dalla Cassa di risparmio di Torino (fondazione di origine bancaria azionista del gruppo Intesa-San Paolo). Da notare che il lancio di questo progetto ricalca negli

obiettivi il primo Sib lanciato nel 2010 nel Regno Unito. Si tratta infatti anche in questo caso di un progetto finanziato per ridurre la recidiva. La logica sottostante riprende la filosofia di remunerazione del capitale investito in base al raggiungimento di *outcomes* sociali stabiliti tra i contraenti del Sib. Se alla fine del progetto il tasso di recidiva sarà ridotto, l'amministrazione sarà tenuta a ripagare l'investitore sulla base del risparmio prodotto in termini di costi diretti (riduzione della spesa carceraria) e indiretti (minore spesa per il contrasto della criminalità e della sicurezza urbana).

L'avvio del primo Sib italiano è un fatto significativo, cui potrebbero seguire altre iniziative analoghe. Siamo, tuttavia, di fronte a un ecosistema finanziario ancora a uno stato embrionale, senza aver ancora raggiunto né una massa critica né una caratterizzazione di fondo tale da identificare un modello di intervento compiuto. Va inoltre detto che le traiettorie di finanziarizzazione non vanno circoscritte all'ambito, sia pure significativo, dei Sib. Sono in realtà molteplici i canali di investimento nel welfare, così come gli attori che iniziano a muoversi nel mercato dell'investimento sociale: fondazioni di origine bancaria, banche private, fondazioni filantropiche, fondi di *venture capital*, in un crescendo di sperimentazioni che alimentano (soprattutto nelle regioni centro-settentrionali) un flusso consistente di risorse private per l'innovazione sociale (Maino e Ferrera, 2017).

In questa accezione più ampia il contesto italiano presenta allora una certa varietà di soluzioni e di strumenti di investimento, con caratteristiche del tutto proprie, non sovrapponibili con le forme istituzionali emerse in altri contesti nazionali. Tanto più considerando che rispetto al Regno Unito sono diversi gli attori coinvolti e la natura delle risorse prevalentemente mobilitate. Questo è un aspetto da rimarcare perché dà conto di quanto i processi di mutamento siano da leggere sotto il duplice effetto dei condizionamenti istituzionali ereditati dal passato e delle strategie adottate dai diversi attori in presenza (si veda Burroni, 2016). Vista in questi termini, la via italiana alla finanza per il sociale è diversa dal caso del Regno Unito per la diversità dei soggetti coinvolti e delle risorse finanziarie mobilitate. In secondo luogo, per il rapporto che queste sperimentazioni hanno con le procedure di valutazione d'impatto e più in generale con i processi di razionalizzazione della spesa pubblica. In terzo luogo per gli effetti che da esse scaturiscono sui *providers*.

Per quanto riguarda il primo punto va segnalato un persistente banco-

centrismo. E questo è un elemento da tenere in considerazione perché marca una certa distanza con il tipo di struttura finanziaria che nel Regno Unito sostiene la propagazione dei Sibs. Nei fatti sono stati gli istituti bancari, e soprattutto le fondazioni di origine bancaria, ad aver messo in campo la maggior parte degli strumenti di finanza a impatto nel nostro paese. Diverse banche italiane hanno lanciato in questi anni *social bonds* per raccogliere capitale da destinare, sotto forma di donazioni o di prestiti agevolati, a organizzazioni del terzo settore. Tra il 2012 e il 2014 sono stati cinquantquattro i *social bonds* attivati in Italia per una raccolta che è arrivata a 560 milioni di euro (Aa.Vv., 2014). Si tratta di un volume di risorse certamente considerevole che però fuoriesce dai confini dell'investimento a impatto. Diverso è il discorso per le fondazioni bancarie, per il fatto di contribuire a mobilitare risorse private destinate al finanziamento di servizi e di partenariati pubblico-privati, comprese alcune forme sperimentali di *impact-investing*. Le ottantotto fondazioni di origine bancaria attualmente operanti in Italia erogano finanziamenti di varia natura in favore di attività culturali, del patrimonio artistico, di organizzazioni del terzo settore e anche del welfare locale, in particolare nell'ambito del *social housing*, del contrasto della povertà minorile e dell'assistenza agli anziani (Acri, 2017). Gli interventi di welfare hanno assorbito nel 2016 un ammontare di risorse pari a 293 milioni di euro, oltre a 120 milioni per l'istituzione di un fondo espressamente dedicato al contrasto della povertà minorile (Agostini e Cibinel, 2017). In linea generale investimenti di questo tipo tendono a supplire alle carenze dell'offerta pubblica, in special modo nelle aree di intervento più sguarnite, o alla mancanza di risorse o, ancora, alla tradizionale assenza di servizi.

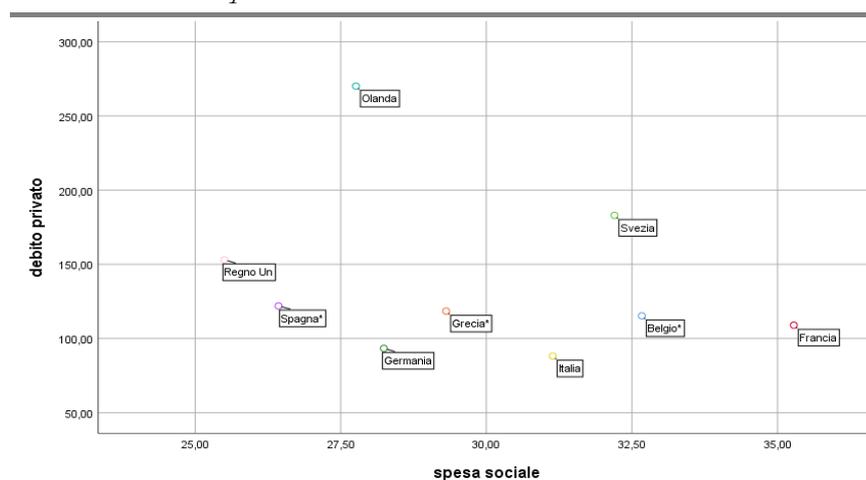
Diversamente dal sistema anglosassone, la finanza a impatto che sta emergendo in Italia non ha alle spalle un sistema finanziario paragonabile a quello che nel Regno Unito alimenta il mercato sociale degli investimenti né è in continuità con un regime di crescita trainato dalla finanza e dai circuiti del debito privato (si veda Baccaro e Howell, 2017) come fattori direttamente incidenti sulla crescita economica e sui consumi interni, sia pure al prezzo di un crescente indebitamento privato. Proprio nel recente filone di letteratura sui regimi di crescita (Baccaro e Pontusson, 2016; Baccaro e Howell, 2017) il Regno Unito è considerato il caso paradigmatico di quelle *debt-led economies* che contraddistinguono quei paesi la cui economia è tradizionalmente sostenuta nei consumi interni dall'ampia liquidità fornita dalla finanza in-

RPS

Andrea Ciarini

ternazionale. La novità degli ultimi anni è che anche il welfare e le politiche sociali sono entrati a pieno ritmo in questi meccanismi di crescita trainata dalla finanza, sulla scia di riforme volte a privatizzare i servizi pubblici e a garantire alternative di investimento al sistema finanziario (Thompson, 2013). Una serie di condizioni macro-economiche diversificano molto l'Italia dalla Gran Bretagna. Da un lato la spesa sociale è più alta, anche se al prezzo di un debito pubblico stabilmente elevato. Dall'altro è basso il tasso di indebitamento delle famiglie, segno questo di un regime di crescita assai meno condizionato e alimentato dalla finanza come *driver* di crescita dei consumi e dell'economia più in generale.

Figura 1 - Debito privato e spesa sociale in alcuni paesi europei, anno 2016, valori % sul reddito disponibile e sul Pil



Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su dati Oecd, *National Accounts at a Glance*.

Resta il fatto che allo scoppio della crisi gli effetti recessivi, tanto nel Regno Unito quanto in Italia, si sono scaricati sul bilancio pubblico con una stretta sulla spesa sociale e con la conseguente ricerca di fonti alternative per il finanziamento delle prestazioni sociali. In questo quadro se in Gran Bretagna l'ingresso di capitali finanziari è da interpretare sotto la duplice ottica dei forti vincoli di bilancio e del riposizionamento degli investitori alla ricerca di alternative di investimento, in Italia è piuttosto la limitatezza delle risorse pubbliche, soprattutto a

livello territoriale, a spingere in direzione del tentativo di allargare le fonti di finanziamento.

Questo combinato di fattori si riflette in un ecosistema finanziario che come già accennato rimane fortemente radicato in logiche territoriali e sostanzialmente imperniato sulle fondazioni bancarie. La nuova normativa sul terzo settore ha introdotto alcune novità sul piano del finanziamento bancario e non bancario, ad esempio istituendo strumenti finanziari come i *social bonus* (un credito d'imposta per favorire il recupero di beni pubblici inutilizzati) o come i titoli di solidarietà (obbligazioni e titoli di debito emessi da istituti di credito per finanziare gli impieghi in favore delle organizzazioni del terzo settore) che nelle intenzioni del legislatore dovrebbero concorrere a canalizzare risparmio privato sull'economia sociale.

Si tratta tuttavia di logiche diverse da quelle tipiche dell'*impact investing* anglosassone. In primo luogo per il fatto di non essere condizionate da risparmi di spesa pubblica con cui garantire il pagamento degli interessi. In secondo luogo, per la diversità delle risorse finanziarie erogate, provenienti in questo caso dal risparmio privato. In terzo luogo, per il fatto di collocarsi in un panorama finanziario fortemente bancocentrico e imperniato sul ruolo guida delle fondazioni bancarie. Visto in questi termini il caso italiano può essere riassunto nella compresenza di fonti di finanziamento alternative alla spesa pubblica dipendenti dal canale bancario, dal risparmio privato e dalle risorse investite da investitori istituzionali come le fondazioni bancarie e più di recente anche dalla Cassa depositi e prestiti, di cui peraltro le fondazioni sono il secondo azionista.

Già negli scorsi anni Cdp ha avuto un ruolo nel finanziamento del più importante progetto di *social housing* finanziato dalle fondazioni bancarie (Caruso, 2017) mentre, più di recente, ha istituito apposite linee di finanziamento per gli investimenti a impatto, con l'esplicito obiettivo di concorrere allo sviluppo di investitori non bancari e alla mobilitazione di capitali pazienti sulle infrastrutture sociali. Questa diversità di istituzioni che caratterizzano il contesto italiano non mette di per sé al riparo da logiche estrattive o da effetti *creaming*, ad esempio nella selezione dei progetti da finanziare o dei gruppi target di utenti sui quali sperimentare forme di finanza a impatto. Lo stesso vale per le organizzazioni sociali e per il terzo settore, spinto a riorganizzarsi per dotarsi di leve finanziarie e di strutture in grado di attrarre questo tipo di finanziamenti. C'è poi una questione di crescenti asimmetrie interne,

RPS

Andrea Ciarini

date dal fatto che la stragrande maggioranza di queste istituzioni finanziarie non profit si trova nelle regioni centro-settentrionali e che per statuto sono chiamate a investire nelle aree territoriali di riferimento.

La presenza di forti disuguaglianze su base regionale nell'offerta di welfare è un fenomeno di lungo periodo in Italia, non strettamente dipendente dalla ricerca di soluzioni alternative alla spesa pubblica. Va detto tuttavia che questi processi, se non ricondotti dentro una logica di sistema, corrono il rischio di aumentare le distanze, già da tempo evidenti, tra le regioni che possono contare su estese reti associative, su servizi pubblici efficienti e oggi anche su investitori finanziari – il Nord e il Centro-Nord (Ferrera 1996; Fargion, 1997; Ascoli, 2011; Ascoli e Pavolini, 2015) – e le regioni del Sud, più deboli su tutti questi fronti e ancor più spinte verso i margini. In secondo luogo, queste forme di finanziamento rischiano di produrre nuovi condizionamenti sulle amministrazioni pubbliche territoriali. Quanto e in che misura la programmazione zonale rimane in questo modo espressione dei territori e non invece condizionata degli obiettivi delle istituzioni finanziarie che mettono a disposizione risorse per l'innovazione sociale? E quanto queste azioni rispecchiano un processo di ulteriore svalutazione dell'attore pubblico?

Molto di tutto questo dipenderà da come i singoli attori, nei diversi contesti istituzionali, andranno interagendo tra di loro su tutta una serie di aspetti che riguardano la misurazione e il tipo di impatti sociali da perseguire, ad esempio se e quanto l'impatto sia da considerarsi vincolato a una riduzione di spesa pubblica oppure al miglioramento delle dotazioni infrastrutturali e della capacità di presa in carico dei servizi, alla creazione di nuova occupazione e al sostegno alle forme emergenti di innovazione sociale, non tutte da ricondurre a una logica sostitutiva con l'offerta pubblica. In questo senso la presenza di investitori istituzionali e di capitali pazienti da mobilitare su progetti a lungo termine può rappresentare una alternativa alle logiche a breve tipiche di certi fondi di investimento privati. Ma anche in questo caso molto dipenderà dal sistema di incastri che si definiranno tra lo Stato, le amministrazioni territoriali e il pool di investitori istituzionali coinvolti, compresa la Cassa depositi e prestiti nel suo ruolo di banca nazionale di promozione e altresì soggetto responsabile degli investimenti promossi dalle istituzioni comunitarie. Di questo ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

5. Pressioni alla finanziarizzazione e spazi di agency

Il livello basso della spesa pubblica in favore del welfare è un problema che rischia di allargare i già crescenti divari interni allo spazio europeo tra paesi che mantengono uno spazio di manovra per favorire investimenti sulle infrastrutture sociali, sui servizi e anche sull'innovazione sociale e paesi che non hanno altra alternativa se non quella dei tagli di spesa per il peso del debito pubblico. Il superamento di queste barriere non è un problema di facile soluzione, essendo soprattutto in questo ambito che si giocano gli equilibri nazionali, spesso in concorrenza se non in aperta opposizione tra loro. Non è tuttavia solo un problema di interessi nazionali in competizione. La costruzione europea, per come negli ultimi anni è andata delineandosi, non prescinde dalla riduzione di spesa pubblica, nonostante gli obiettivi ambiziosi dell'agenda sociale, lasciati però cadere dalla mancanza di risorse dedicate messe a disposizione dal bilancio europeo. Non sono mancate in questi anni proposte che vanno in questa direzione: da forme di mutualizzazione del debito (*euro social bonds*) da destinare a investimenti sulle aree di policy al centro dell'approccio dell'investimento sociale (si veda su questo Vanderbroucke, Hemerijck e Palier, 2011) alla cosiddetta *golden rule* del sociale, ovvero lo scorporo dal rapporto deficit-Pil degli investimenti in favore dell'agenda sociale europea (si veda Saraceno, 2017). Si tratta di proposte rilevanti di cui tener conto, ma che allo stato attuale fanno fatica a entrare nell'agenda di riforme, almeno nel breve periodo. D'altra parte, di fronte al gap di investimenti che nella crisi è venuto acuendosi, le istituzioni europee hanno optato per meccanismi di incentivazione finanziaria per la ripresa degli investimenti privati, con una dotazione di risorse pubbliche di bassa entità e comunque non tali da mettere a rischio la disciplina di bilancio. È in questa ottica che ha operato in questi anni il piano Juncker e il complesso dei fondi di investimento che a questo hanno fatto riferimento, come il Feis (Fondo strategico europeo per gli investimenti).

Con una dotazione finanziaria iniziale di 21 miliardi di euro su scala europea, il piano Juncker ha puntato a mobilitare investimenti privati per un totale di 315 miliardi di euro, fornendo garanzie attraverso il Feis a investimenti attivati di concerto tra la Banca europea per gli investimenti (Bei) e i privati sottoscrittori dei prestiti. Al di là del moltiplicatore stimato, quello che è qui interessante sottolineare riguarda due aspetti. Il primo rimanda all'architettura istituzionale di un piano

RPS

Andrea Ciarini

compatibile con i forti vincoli alla limitazione della spesa pubblica. Il secondo la ricerca di soluzioni miste pubblico-private, nella forma di Ppps – alternative al tradizionale *public procurement* – come veicoli di trasmissione di liquidità a basso costo (aumentata anche per effetto del *quantitative easing* della Bce) per investimenti che coprono un ampio arco di settori, comprese le infrastrutture sociali.

In questa struttura un ruolo chiave è rivestito dalle banche nazionali di promozione. In qualità di istituti nazionali di promozione (in Italia Cdp) esse hanno avuto una diretta responsabilità nell'implementazione del piano, potendo contribuire, con la garanzia dello Stato, alla realizzazione degli investimenti promossi dal Feis insieme con la Bei e favorendo il coinvolgimento dei fondi strutturali europei e di altri fondi nazionali nelle piattaforme di investimento: società veicolo attraverso le quali i finanziamenti vengono canalizzati su specifici ambiti di intervento. Inoltre, dato il ruolo intermediario che svolgono tra la Bei e gli Stati nazionali, questi istituti bancari a guida pubblica possono operare per catalizzare le risorse di altri investitori istituzionali, come le casse di previdenza, i fondi pensioni, le assicurazioni vita, le stesse fondazioni bancarie, così da aumentare la leva finanziaria sugli investimenti di lungo termine.

Su questa stessa linea d'azione (ma semplificando l'organizzazione dei vari fondi confluiti nel piano Juncker) si muove il nuovo programma europeo, appena presentato, InvestEu. Anche in questo caso l'obiettivo è quello di contribuire a colmare il persistente gap di investimenti che ancora interessa molti paesi europei, soprattutto quelli come l'Italia che sono ancora ben lontani dal riguadagnare i livelli precedenti alla crisi. L'innovazione principale del nuovo programma è, come anticipato, l'accorpamento in un unico fondo di garanzia dei vari strumenti collegati ai programmi europei. Come per il piano Juncker, il plafond di risorse è garantito dalla Bei e dalle banche nazionali di promozione, con la possibilità di far confluire anche parte dei fondi strutturali (fino al 5%). Nelle intenzioni della commissione alla leva finanziaria iniziale di 47,5 miliardi dovrebbe corrispondere una mobilitazione di risorse pari a 650 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, da destinare prioritariamente (e anche questa è una novità) a quattro aree di intervento: «infrastrutture», «ricerca, innovazione e digitalizzazione», «piccole e medie imprese», «investimenti sociali e competenze», ovvero istruzione, infrastrutture sociali (scuole, ospedali, *social housing*, servizi di cura e assistenza), reti dell'innovazione sociale, imprese sociali e forme

emergenti di finanza sociale a impatto.

Il rafforzamento (potenziale) della dimensione sociale del piano di investimenti è un aspetto interessante, sebbene all'interno di una generale riduzione delle risorse in favore della nuova programmazione. Lo stesso vale per l'idea di sostenere la mobilitazione di capitali pazienti (quelli tipici degli investitori istituzionali: banche nazionali di promozione, fondi pensione ecc.) su grandi progetti di partenariato pubblico-privato per l'infrastrutturazione sociale dei paesi membri, riconosciuta come priorità non solo in quanto risposta ai bisogni sociali emergenti, ma anche come leva per contribuire alla crescita.

In questa combinazione di risorse pubbliche e private si può scorgere la possibilità di un rafforzamento dei meccanismi di scorporo degli investimenti pubblici rivolti al co-finanziamento dei programmi europei, compresi quelli relativi all'agenda sociale, come anche di recente proposto dal cosiddetto rapporto Prodi sulle infrastrutture sociali (vedi meglio Fransen, del Bufalo e Reviglio, 2018). Di contro, questa prospettiva riconosce e sostiene apertamente anche l'introduzione di forme di finanza a impatto (e tra esse i Sibs) su cui innestare una precisa strategia di intervento finanziario a sostegno delle imprese sociali e dei progetti di innovazione sociale nel welfare, con il suo portato di spinte alla finanziarizzazione del sociale.

Nei diversi orientamenti che anche in questo caso compongono il puzzle delle politiche europee convivono più approcci. Il primo, più coordinato e fortemente ancorato a un'azione promozionale delle istituzioni europee e nazionali, con l'idea appunto di capitali pazienti e di investitori istituzionali (banche nazionali di promozione, fondi pensione ecc.) messi a sistema all'interno di grandi piani di investimento sulle infrastrutture sociali. Il secondo, più teso ad agevolare l'ingresso di capitali finanziari privati e la costituzione di una industria privata dell'*impact investing*, con tutto il suo apparato di valutazioni d'impatto e di schemi *payment-by-results* condizionati alla riduzione della spesa pubblica e dell'intervento diretto dello Stato.

Quello della finanza a impatto e di progetto è un terreno su cui si misurano tendenze e ipotesi di convergenza aperte a diversi sviluppi. Le spinte in direzione della finanziarizzazione sono sicuramente in crescita, date le pressioni sui costi e l'abbondanza di liquidità da utilizzare attraverso i canali privati. Resta da capire quali effetti si determineranno sulle leve di intervento pubblico, sul ruolo delle amministrazioni e sul sistema dei partenariati pubblico-privati per come si sono evoluti sin qui.

RPS

Andrea Ciarini

Nelle condizioni date sarebbe auspicabile il superamento dei vincoli che limitano la spesa e gli investimenti pubblici sull'agenda sociale europea come leva di sostegno alla crescita e alla creazione di nuova occupazione, laddove – nei servizi di welfare – c'è una domanda di lavoro in grande espansione destinata comunque a crescere (si veda Ciarini e Pennacchi, 2017). Di tutto questo può incaricarsi il mercato e anche la finanza privata, il primo comprimendo i costi dei servizi attraverso la riduzione del costo del lavoro e la spinta a ulteriori processi di esternalizzazione, la seconda alimentando un mercato sociale fatto di investimenti a impatto che estraggono risorse dalle politiche sociali. In alternativa ci sarebbe il rilancio della spesa pubblica e insieme a questo anche un ruolo promozionale dello Stato, non solo attraverso le leve del bilancio, ma anche convogliando investimenti pubblici e privati, in particolare quelli degli investitori istituzionali, come del resto proposto di recente da Mariana Mazzucato (2017). In un disegno di questo tipo il ruolo svolto dalle banche nazionali di promozione è assai rilevante per la natura degli investimenti a lungo termine che queste sono chiamate a mobilitare e per l'azione di messa a sistema dell'infrastruttura tecnica di sostegno al rilancio degli investimenti. Ma lo stesso vale per gli investitori nazionali, i quali con opportuni incentivi possono contribuire a convogliare risorse aggiuntive su piani di infrastrutturazione sociale e su una politica del welfare per la crescita. La difficoltà riguarda come si realizza l'integrazione tra il piano macro e quello micro, perché in tutto questo non c'è solo il problema del disegno istituzionale, ma ci sono anche gli attori, con le loro strategie e con i loro obiettivi e spazi di agency che, come sottolineato da Pulignano in questa stessa rivista (2017), non sono in rapporto di dipendenza con i vincoli e con le influenze esercitate dalla *path dependency* istituzionale. Sono essi stessi in grado di produrre un cambiamento fino a risalire alle istituzioni, ma non tutti nella stessa direzione e allo stesso modo. E qui tornano a ricoprire un ruolo di primaria importanza le risorse di potere a cui gli attori chiave, comprese le parti sociali, attingono per perseguire i propri obiettivi e strutturare le coalizioni di interessi in grado di sostenere in una direzione o nell'altra il mutamento istituzionale. Su tutto questo abbiamo a disposizione ancora poche ricerche. È però un terreno di analisi fondamentale per capire e orientare il cambiamento, tanto più di fronte a processi come quelli appena descritti aperti a esiti diversi, non scontati né predeterminati.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., 2014, *La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia*, Rapporto italiano della Social Impact Investment task force istituita in ambito G8, Roma.
- Acri, 2017, *Fondazioni di origine bancaria, XXII Rapporto annuale 2016*, Associazione di Fondazioni e di Casse di risparmio Spa, Roma.
- Agostini C. e Cibinel E., 2017, *Il contributo delle Fondazioni di origine bancaria al contrasto alla povertà*, ottavo capitolo del *Terzo Rapporto sul secondo welfare*, Centro Luigi Einaudi, Torino.
- Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ascoli U. e Pavolini E., 2015, *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Policy Press, Bristol.
- Azemati H., Belinsky M., Gillette R., Liebman J., Sellman A. e Wyse A., 2013, *Social Impact Bonds: Lessons Learned So Far*, «Community Development Investment Review», n. 1, pp. 22-32.
- Baccaro L. e Pontusson J., 2016, *Rethinking Comparative Political Economy. The Growth Model Perspective*, «Politics and Society», n. 2, pp. 175-207.
- Baccaro L. e Howell C., 2017, *Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial Relations Since the 1970s*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Big Society Capital, 2017, *Report and Financial Statement 2016*, Londra.
- Bonoli G. e Natali D. (a cura di), 2012, *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, il Mulino, Bologna.
- Caruso N., 2017, *Policies and Practices in Italian Welfare Housing*, Springer Brief, Milano.
- Ciarini A. e Pennacchi L., 2017, *Il futuro dei diritti sociali in Europa. Nota introduttiva*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 9-23.
- Crouch C., 2009, *Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime*, «British Journal of Politics and International Relations», n. 3, pp. 382-399.
- Crouch C., 2011, *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Polity Press, Cambridge.
- De Leonardis O., 2011, *Welfare, società civile, democrazia*, Viella, Roma.
- Del Pino E. e Pavolini E., 2015, *Decentralisation at a Time of Harsh Austerity: Multilevel Governance and the Welfare State in Spain and Italy Facing the Crisis*, «European Journal of Social Security», vol. 17, n. 2, pp. 246-270.
- Department for Work and Pension, 2008, *Raising Expectations and Increasing Support: Reforming Welfare for the Future*, London.
- Dowling E., 2017, *In the wake of austerity: social impact bonds and the financialisa-*

- tion of the welfare state in Britain*, «New Political Economy», n. 3, pp. 294-310.
- Emerson J., 2015, *Venture Philanthropy*, in Nicholls A., Paton R. ed Emerson J. (a cura di), *Social Finance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 185-206.
- European Ppp Expertise Centre, 2018, *Epec Data Portal*, Bruxelles, disponibile all'indirizzo internet: <http://data.eib.org/epec>.
- Fargion V., 1997, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia: regioni e politiche assistenziali dagli anni settanta agli anni novanta*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 1996, *The «Southern Model» of welfare in Social Europe*, «Journal of European Social Policy», n. 1, pp. 17-37.
- Ferrera M., 2014, *Social Innovation Beyond the State: Lessons from Recent Italian Experiences*, in Van Oorschot W., Peeters H. e Boos C. (a cura di), *Invisible Social Security Revisited: Essays in Honour of Jos Berghman*, Lannoo Publishers, Tiel, Belgio, pp. 145-160.
- Fransen L., del Bufalo G. e Reviglio E., 2018, *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe*, Discussion Paper n. 74, High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe, Bruxelles.
- Hay C., 2011, *Pathology Without Crisis? The Strange Demise of the Anglo-Liberal Growth Model*, «Government and Opposition», n. 1, pp. 1-31.
- Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The Uses of Social Investment Edited*, Oxford University Press, Oxford.
- Hazenberg R. e Hall K., 2016, *Public Service Mutuals: Towards a Theoretical Understanding of the Spin-Out Process*, «Policy & Politics», n. 3, pp. 441-463.
- Kalinowski T., 2013, *Regulating International Finance and the Diversity of Capitalism*, «Socio-Economic Review», n. 3, pp. 471-496.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di), 2017, *Terzo rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, Centro Einaudi, Torino.
- Mazzucato M., 2017, *L'innovazione, lo Stato e i capitali pazienti*, in Mazzucato M. e Jacobs M. (a cura di), *Ripensare il capitalismo*, Laterza, Roma-Bari, pp. 158-191.
- Mertens D., 2017, *Borrowing for Social Security? Credit, Asset-Based Welfare and the Decline of the German Savings Regime*, «Journal of European Social Policy», n. 5, pp. 1-17.
- Oecd, 2016a, *Understanding Social Impact Bonds*, Oecd Working Papers, Parigi.
- Oecd, 2016b, *Social Impact Bonds. State of Play & Lessons Learnt*, Oecd Working Papers, Parigi.
- Pulignano V., 2017, *Divari sociali e mercato del lavoro: un approccio «macro-micro» e «micro-macro»*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 45-61.
- Reviglio E., 2017, *Il finanziamento delle infrastrutture sociali in Europa*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 149-164.

- Saraceno F., 2017, *Regole di bilancio e investimento pubblico: per una politica industriale europea*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 135-147.
- Sinclair S., McHugh N., Donaldson C., Roy M. e Huckfield L., 2014, *Social Impact Bonds: Shifting the Boundaries of Citizenship*, in Farnsworth K., Irving Z. e Fenger M. (a cura di), *Social Policy Review 26: Analysis and Debate*, «Social Policy», The Policy Press, Bristol, pp. 111-128.
- Smith N. e Hay C., 2013, *The Resilience of Anglo Liberalism in the Absence of Growth: the UK and Irish Cases*, in Schmidt V.A. e Thatcher M. (a cura di), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, pp. 289-312, Cambridge University Press, Cambridge.
- Social Finance, 2017, *Impact Bond Global Database*, disponibile all'indirizzo internet: <http://sibdatabase.socialfinance.org.uk/> on April 2018.
- Streeck W., 2015, *The Rise of the European Consolidation State*, Mpifg, Colonia, Discussion Paper n. 15/1.
- Streeck W., 2017, *A New Regime. The Consolidation State*, in King D. e Le Galès P. (a cura di), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford University Press, Oxford, pp. 139-157.
- Taylor-Gooby P., 2012, *Root and Branch Restructuring to Achieve Major Cuts: The Social Policy Programme of the 2010 UK Coalition Government*, «Social Policy & Administration», n. 46, pp. 61-82.
- Thompson H., 2013, *UK Debt in Comparative Perspective: the Pernicious Legacy of Financial Sector Debt*, «British Journal of Politics and International Relations», n. 3, pp. 476-492.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. e Palier B. 2011, *The EU Needs a Social Investment Pact*, Bruxelles, Ose Paper Series, Opinion paper, n. 5.
- Vicari S. e Mingione E. 2017, *Innovazione sociale e città*, «Sociologia Urbana e Rurale», n. 113, pp. 13-29.

Pubblico e privato nei servizi sociali ed educativi: il ruolo delle istituzioni del mercato del lavoro e delle dinamiche politiche

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

RPS

Le politiche di austerità e i forti vincoli imposti alla spesa pubblica a seguito dell'esplosione della crisi finanziaria e del debito hanno suscitato una rinnovata attenzione sui processi di esternalizzazione e di privatizzazione nella fornitura di servizi pubblici.

Questo contributo si propone di esaminare diversi modelli di outsourcing in diversi segmenti dei servizi sociali ed educativi gestiti dai Comuni o da altre istituzioni pubbliche locali attraverso lo studio di cinque casi nella regione Emilia-Romagna.

Si mostrerà come le decisioni di esternalizzazione delle amministrazioni pubbliche sono fortemente collegate ai differenziali

nella regolazione del lavoro esistenti nel settore privato e pubblico e, quindi, ai vantaggi organizzativi e di costo che la pubblica amministrazione può ottenere dal passaggio a forme di regolazione private. Tuttavia, si potrà evincere anche l'importanza dei fattori di natura socio-politica, come l'opposizione dei cittadini e dei sindacati all'outsourcing, nelle scelte delle amministrazioni e inoltre come questi due insiemi di fattori abbiano una rilevanza diversa nei diversi servizi sociali ed educativi e, in particolare, tra i servizi per gli anziani e tra quelli per l'infanzia, spiegando le diverse opzioni di esternalizzazione visibili in questi servizi.

1. Introduzione

Le politiche di austerità adottate a seguito della crisi economica iniziata nel 2008-2009 hanno riportato l'attenzione sui processi di esternalizzazione dei servizi pubblici (Bordogna e Neri, 2014; Mori, 2017). Due filoni principali di letteratura hanno assunto come oggetto di studio le decisioni di esternalizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni. Da un lato la letteratura sulle relazioni industriali ha messo in evidenza il ruolo giocato dalle relazioni industriali e dalle istituzioni del mercato del lavoro nello spingere tali scelte (Grimshaw e al., 2015). Basandosi sulla teoria della segmentazione del mercato del lavoro, questi

contributi si sono concentrati in particolare sui differenziali esistenti tra settore pubblico e privato e sulla disponibilità degli amministratori pubblici a sfruttarli per ridurre i costi e aumentare la flessibilità della forza lavoro (Flecker, 2009), aggirando, in una sorta di «elusione istituzionale» (Jaehrling e Méhaut, 2013), la regolazione del lavoro pubblico. I differenziali esistenti nella regolazione del lavoro nel settore pubblico e privato sono determinati da vari elementi: dall'applicazione di diversi contratti di lavoro o di diversi livelli di copertura contrattuale della forza lavoro; dalle norme generali che regolano il mercato del lavoro o che, specificamente, disciplinano le garanzie fornite ai lavoratori trasferiti nei servizi esternalizzati (Mori, 2017); dal diverso status lavorativo complessivo dei dipendenti pubblici e di quelli privati (Bach e Bordogna, 2011; Mori, 2017) o, ancora, dal ruolo giocato dalle istituzioni di rappresentanza collettiva (Grimshaw e al., 2015).

Dall'altro lato la letteratura comparata sulla pubblica amministrazione e, in particolare, quella sul New Public Management (Npm) ha messo in relazione il ricorso a fornitori privati con diversi fattori di natura economica e politica. In primo luogo con la ricerca di un contenimento dei costi e di una maggiore efficienza nei servizi (Domberger e al., 1986; Savas, 1987), in particolare nei casi in cui i vincoli di bilancio siano particolarmente stringenti (Boggio, 2016; Picazo-Tadeo e al., 2012). In secondo luogo alcuni contributi hanno posto l'attenzione sul ruolo svolto dai fattori di tipo politico, con particolare riguardo alla capacità degli utenti dei servizi e delle comunità locali, oltre che dei sindacati, di orientare le scelte degli amministratori attraverso mobilitazioni contro le esternalizzazioni (Bordogna e Neri, 2014). Da ultimo è stata discussa l'influenza svolta dall'ideologia e dall'orientamento politico delle amministrazioni: gli studi empirici sono divisi tra quelli che ritengono che non vi sia una relazione chiara con le scelte praticate nella gestione dei servizi e quelli che ritengono che tale relazione sia rilevante solo nel caso dei servizi di welfare e non in quello dei servizi ausiliari o tecnici (Bel e Fageda, 2017).

Anche se hanno preso in esame le stesse tematiche, tuttavia, questi due filoni di letteratura raramente hanno dialogato tra loro. Pur concentrandosi sulla riduzione dei costi quale variabile esplicativa più rilevante, ad esempio, gli studi radicati nella tradizione del Npm hanno trascurato il ruolo dei differenziali nella regolazione del lavoro pubblico e privato come fattore di costo. La letteratura sulle relazioni industriali, invece, ha prestato scarsa attenzione alle determinanti politiche

o alle pressioni svolte dai vincoli di finanza pubblica nelle scelte di esternalizzazione.

Il contributo principale di questo articolo è di proporre un'integrazione tra queste due tradizioni di ricerca per analizzare i modelli di esternalizzazione riscontrati nei servizi sociali ed educativi in tre diversi settori: assistenza agli anziani; asili nido e servizi per l'infanzia da zero a due anni; scuole dell'infanzia da tre a cinque anni. Nonostante la presenza di significativi differenziali regolativi tra lavoro pubblico e privato e la carenza di risorse umane e finanziarie abbiano creato un terreno favorevole alle esternalizzazioni nei servizi sociali ed educativi, le configurazioni assunte dal *welfare mix*, cioè dalla combinazione di attori pubblici, privati o misti nell'erogazione dei servizi, risultano differenti nelle tre aree di analisi. La presenza di tali differenze non può essere agevolmente spiegata esclusivamente guardando alla regolazione del mercato del lavoro, ma richiede che vengano considerate variabili di carattere politico per spiegare le scelte delle amministrazioni pubbliche.

Per analizzare queste dinamiche abbiamo utilizzato diversi strumenti metodologici, operando a più livelli. Innanzitutto, attraverso elaborazioni su dati Istat relativi alla natura dei gestori dei servizi, abbiamo ricostruito l'evoluzione del *welfare mix* nei servizi di assistenza agli anziani e in quelli educativi nelle regioni italiane. Per esaminare i processi alla base di tale evoluzione abbiamo poi effettuato lo studio delle dinamiche di esternalizzazione a livello comunale. I Comuni rappresentano infatti l'ente territoriale di governo con le principali responsabilità dirette e indirette nella gestione dei servizi sociali ed educativi da zero a due anni, nonché nella scuola dell'infanzia assieme allo Stato, avendo dato corpo in modo compiuto alla ricca tradizione italiana di servizi socio-assistenziali a carattere fortemente decentrato nota non a caso come «welfare municipale» (Fargion, 1997). Abbiamo analizzato cinque casi studio (quattro Comuni capoluogo più un'unione di otto Comuni della provincia di Reggio Emilia) nella regione Emilia-Romagna. La scelta di analizzare dei casi all'interno di questo contesto regionale non è dovuta a una pretesa di rappresentatività della regione nel panorama dei servizi italiano, altamente eterogeneo e differenziato sul piano territoriale, ma, da un lato, al tentativo di tenere fisso, appunto, il contesto regionale e, dall'altro, alla forte tradizione e alla presenza quantitativamente e qualitativamente assai rilevante di servizi comunali sociali ed educativi che caratterizzano la regione prescelta,

RPS

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

che consentono di evidenziare in maniera più chiara sia le pressioni derivanti dalla carenza di risorse che le dinamiche di natura politica oggetto della nostra attenzione.

Gli studi di caso sono stati condotti attraverso l'analisi di atti e documenti delle amministrazioni comunali, nonché con la comparazione dei principali contratti collettivi di lavoro nazionali e integrativi applicati nei servizi esaminati. Sono state poi effettuate, nei Comuni selezionati, ottanta interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati (amministratori locali, gestori privati, sindacalisti e funzionari delle associazioni datoriali) e a singoli lavoratori, sia a livello nazionale e regionale che locale. Eccezion fatta per il confronto tra i contratti collettivi, che tiene conto dei rinnovi intervenuti nel 2017-18, questo insieme di dati è stato raccolto all'interno di tre diversi progetti di ricerca realizzati dagli autori nel periodo 2013-2016.

2. *Contesto della ricerca*

L'Italia costituisce un contesto interessante per analizzare i processi di esternalizzazione nel settore pubblico, in particolare nei servizi educativi e di cura alla persona, facendo riferimento ai fattori messi in luce dalla letteratura sul mercato del lavoro e da quella sulla pubblica amministrazione. Innanzitutto la struttura della contrattazione collettiva nei settori oggetto di indagine è altamente frammentata, con molteplici contratti collettivi potenzialmente applicabili e un ampio divario tra contratti pubblici e privati nei salari e nelle condizioni di lavoro. Mentre nel settore pubblico vengono applicati due contratti collettivi nazionali (di seguito Ccnl) – il Ccnl Enti Locali al personale comunale impiegato negli asili nido, scuole dell'infanzia e nell'assistenza agli anziani e il Ccnl Scuola al personale delle scuole dell'infanzia statale –, nel settore privato si contano una pluralità di contratti: almeno dieci nell'assistenza agli anziani e sette-otto nel settore educativo globalmente inteso, con notevoli differenze sia in termini di diffusione che nel numero di lavoratori coperti. La portata dei differenziali nelle condizioni di lavoro stabilite dai diversi Ccnl è sintetizzata nella tabella 1 in cui abbiamo comparato le dimensioni contrattuali più rilevanti, così come stabilite nei due contratti pubblici e nei tre maggiormente diffusi nel settore privato (Cooperative sociali, Aninsei e Uneba).

Qui tabella 1

RPS

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

Come possiamo osservare, i livelli salariali mensili stabiliti dai contratti pubblici sono sistematicamente più generosi di quelli privati, che a loro volta presentano ulteriori differenze significative. I primi sono più favorevoli anche in termini di ore di lavoro (nel caso degli insegnanti, per esempio, trentasei ore settimanali contro le trentotto del settore privato) e di giorni di ferie annuali, oltre che nello stabilire orari fissi e un monte-ore massimo durante il turno giornaliero. Inoltre i contratti privati spesso non prevedono istituti quali il congedo di maternità e di malattia, applicati invece nel settore pubblico. Tali differenziali sono ulteriormente inaspriti dagli sviluppi della contrattazione decentrata, tradizionalmente più diffusa all'interno delle pubbliche amministrazioni, nonostante il blocco della contrattazione collettiva a partire dal 2010 abbia ridotto al minimo il ruolo di questa dinamica.

In secondo luogo la pressione esercitata dalle esigenze di carattere finanziario è particolarmente evidente in Italia, dove la domanda crescente di servizi di cura agli anziani e ai bambini si scontra con vincoli di bilancio molto pressanti e ulteriormente accentuati dalle politiche di austerità adottate nell'ultimo decennio (Meardi, 2014; Bordogna e Neri, 2014). Tali politiche, seppur ora allentate, hanno colpito pesantemente i Comuni negli anni passati, riducendo i trasferimenti dal governo centrale con tagli fino a 8,4 miliardi di euro nel periodo 2008-2015, rafforzando il patto di stabilità interno e ponendo forti limitazioni alla spesa per il personale e alle assunzioni. Tra il 2008 e il 2015 il numero di lavoratori impiegati a tempo indeterminato dai Comuni è sceso da 396.845 a 346.123 unità e anche quello a tempo determinato è stato assai ridotto, determinando evidenti carenze di personale e difficoltà a garantire la continuità dei servizi ad alta intensità di lavoro, come quelli sociali ed educativi (Neri, 2016; 2018).

La combinazione fra gli alti differenziali esistenti tra lavoro pubblico e privato e la carenza di risorse umane e finanziarie ha creato un terreno favorevole alle esternalizzazioni nei servizi sociali ed educativi. Tuttavia gli esiti osservati appaiono differenti a seconda del tipo di servizio considerato. Sia a livello nazionale che nella maggior parte delle regioni italiane la tendenza più marcata all'esternalizzazione si riscontra nell'assistenza agli anziani, dove il privato era peraltro già la modalità di gestione prevalente dei servizi.

Qui tabella 2

RPS

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

Qui tabella 3

RPS

PUBBLICO E PRIVATO NEI SERVIZI SOCIALI ED EDUCATIVI

Qui tabella 4

RPS

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

Guardando al numero di posti complessivamente disponibili nelle strutture residenziali¹ e all'evoluzione della composizione dei soggetti gestori nel periodo 2009-2014 (tabella 2) si può vedere come vi sia stata una riduzione dal 27 al 22% della quota di posti gestiti direttamente dalle istituzioni pubbliche. I servizi per l'infanzia, organizzati come noto su due cicli distinti e fino alla riforma del 2017 (d.lgs. n. 65/2017) fortemente separati (Sabatinelli, 2016), presentano, invece, due diversi modelli per quanto riguarda il rapporto tra la gestione pubblica e quella privata e la sua evoluzione. Come visibile nella tabella 3, nel periodo 2000-2014², la quota di bambini iscritti a un nido finanziato con risorse pubbliche che frequentavano una struttura a gestione diretta pubblica (comunale) è scesa dall'83 al 60%. Tuttavia, a differenza di quanto avvenuto nei servizi residenziali per gli anziani, tale riduzione non rappresenta una sostituzione di soggetti pubblici con soggetti privati nella gestione dei servizi, ma un affiancamento di soggetti privati avvenuto in un contesto di significativa espansione dell'offerta. Mentre i posti letto disponibili nei presidi residenziali per gli anziani gestiti da soggetti pubblici hanno subito una forte contrazione, passando da oltre 113 mila a poco meno di 84 mila nel periodo 2009-2014 (in un contesto, va evidenziato, di significativa contrazione dell'offerta), gli utenti degli asili nido gestiti direttamente dalle istituzioni pubbliche non sono diminuiti. Al contrario essi sono passati da poco meno di 87 mila a quasi 100 mila, in un contesto di significativa espansione dell'offerta, che però è avvenuta per la maggior parte grazie all'incremento della gestione privata.

Nella scuola dell'infanzia il *welfare mix* e la sua evoluzione assumono caratteri ancora differenti per la presenza dello Stato quale soggetto gestore principale a livello nazionale, pur con forti differenze tra le diverse Regioni; lo Stato affianca le scuole dell'infanzia paritarie, che possono essere pubbliche non statali (in larghissima misura gestite dai Comuni) o private. Se consideriamo le scuole dell'infanzia statali o paritarie (tabella 4), che rappresentano la quasi totalità delle scuole dell'infanzia e per le quali vi sono dati disponibili, a livello nazionale

¹ Questo dato è utilizzato come *proxy* per pesare il *welfare mix* in tutto il settore dell'assistenza agli anziani, dal momento che esso costituisce l'unico per cui sono disponibili dati affidabili. Tuttavia non è possibile isolare solo i servizi erogati con finanziamenti pubblici, che comunque rappresentano il 71% del totale.

² Il periodo analizzato per gli asili nido è difforme rispetto agli altri servizi, poiché dati sulla natura degli enti gestori sono disponibili solo per quegli anni.

nel 2009 il 58% dei bambini complessivamente iscritti frequentavano una scuola dell'infanzia statale, l'11% una scuola pubblica non statale (per lo più comunale) e il 30% una scuola privata. Il 70% dei bambini iscritti a una scuola dell'infanzia statale e paritaria afferivano quindi a una struttura pubblica. Nel 2014 (anno scolastico 2013-14) tale quota risulta lievemente aumentata, essendo pari al 71% del totale, contro il 29% di iscritti al privato, e la sua composizione è ulteriormente sbilanciata a favore dello Stato (62%), a scapito delle scuole pubbliche non statali, ossia comunali (9%). In un arco di tempo (2009-2014) in cui il numero di bambini iscritti è sostanzialmente stabile e non ancora interessato dal fenomeno del calo delle nascite le scuole statali passano da poco meno di 967 mila a oltre 1 milione e 13 mila iscritti, con un incremento di oltre 46 mila unità, mentre quelle private perdono poco meno di 20 mila iscritti e quelle comunali o, più precisamente, pubbliche non statali oltre 30 mila.

Questi dati mostrano la prosecuzione di processi di lungo periodo che vedono la presa in carico del servizio di scuola dell'infanzia da parte dello Stato, in un percorso avviato fin dalla legge 444/1968 di istituzione della scuola dell'infanzia statale. A differenza del passato, tali processi non sono promossi né sostenuti dal Miur e dalle istituzioni scolastiche statali, soggette a tagli e a restrizioni nel contesto delle politiche di austerità. Essi sembrano avvenire quasi per inerzia attraverso incrementi del numero dei bambini che frequentano la scuola statale, spesso ottenuti «saturando» la capacità di offerta disponibile più che aprendo nuove sezioni e strutture. Questa «statalizzazione di fatto» va posta in relazione alle difficoltà crescenti a garantire il servizio da parte delle scuole comunali, e del settore privato a farsene carico, a causa della crisi economica e finanziaria.

In realtà, come si dirà tra breve e come si vedrà analizzando una serie di casi, le risposte organizzative alla crisi sono state molto più complesse e articolate, non solo nei casi analizzati, ma anche in diverse Regioni, almeno del Centro e del Nord Italia (Neri, 2016). Ciò sembra riguardare soprattutto i Comuni capoluogo o quelli con un'offerta scolastica comunale più ampia, per i quali la statalizzazione non era un'opzione disponibile se non in parte minima. Emerge comunque un quadro complessivo in cui la gestione pubblica delle scuole dell'infanzia era e resta ampiamente dominante, pur con differenze territoriali assai rilevanti (si veda la tabella 4).

Le differenze nella composizione del *welfare mix* nei tre servizi analiz-

RPS

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

zati sono, pur con alcune eccezioni e nonostante i differenti punti di partenza, largamente comuni a tutte le regioni italiane, come si può vedere nelle tabelle 2, 3 e 4. Mentre nei servizi per gli anziani si è assistito a una progressiva sostituzione dell'offerta a gestione pubblica con quella privata, nel principale servizio educativo per la fascia di età 0-2 anni, l'asilo nido, l'incremento della quota di gestione privata non si accompagna a una riduzione della gestione pubblica: i servizi gestiti dai privati si affiancano, infatti, a quelli a gestione pubblica, in un processo di complessivo incremento dell'offerta. Nella scuola dell'infanzia (fascia 3-5 anni) l'offerta pubblica rimane, invece, ampiamente maggioritaria anche dopo gli anni più intensi della crisi economica e finanziaria.

Nei servizi educativi da 0 a 5 anni, tuttavia, in diversi casi è mutata la composizione della gestione pubblica attraverso la crescita delle organizzazioni di natura ibrida, generalmente contabilizzate come «pubbliche». Nell'ultimo decennio infatti un numero crescente di Comuni, situati principalmente nel Centro e nel Nord Italia, hanno trasferito i servizi educativi a organizzazioni da essi controllate, quali «aziende speciali», «fondazioni» e «fondazioni di partecipazione», come consentito dalla normativa (in particolare dal Testo unico sugli enti locali o Tuel). Essendo in parte esclusi dai vincoli sul personale posti alla gestione diretta, questi strumenti hanno permesso ai Comuni di garantire la continuità dei servizi affrontando la carenza di personale, senza affidare la gestione a soggetti privati indipendenti. Queste organizzazioni sono definite «ibride», in quanto presentano alcune caratteristiche delle organizzazioni pubbliche e altre di quelle private (Neri, 2016). Come si è detto, sono controllate dai Comuni mediante una partecipazione societaria totale o maggioritaria e, quindi, devono perseguire obiettivi pubblici e rispettare i principi generali della pubblica amministrazione, ma hanno natura giuridica distinta dagli enti locali, spesso privata. Possono essere soggette alla regolazione del diritto pubblico o privato, ma in entrambi i casi sono dotate di autonomia organizzativa, finanziaria e patrimoniale dagli enti locali, pur con gradi differenti. Questo si traduce, almeno potenzialmente, in una maggiore flessibilità nell'utilizzo della forza lavoro, rispetto alla gestione diretta, e nella possibilità di adottare i contratti collettivi applicati nel settore privato invece che in quello pubblico (Neri, 2017). In questo senso, il trasferimento dei servizi ad aziende speciali e fondazioni obbedisce a esigenze sia di carattere politico, evitando la vera e propria privatizza-

zione del servizio, sia legate ai vincoli esistenti sulla finanza e il personale pubblico, fornendo inoltre l'opportunità di far leva sui differenziali esistenti nella regolazione del lavoro pubblico e privato.

A tali forme ibride possono essere in parte associate le istituzioni, quali organismi strumentali dei Comuni per la gestione dei servizi sociali e degli altri servizi privi di rilevanza economica, tali da garantire una maggiore autonomia organizzativa rispetto alla gestione diretta (si rimanda agli articoli 114 e 113-*bis* del TUEL). A differenza di aziende speciali e fondazioni, le istituzioni non hanno personalità giuridica propria e distinta dall'ente locale e il personale in esse inserito rimane dipendente del Comune, con l'applicazione del relativo contratto di lavoro. Tuttavia, anch'esse sono in parte libere dalle restrizioni sulle assunzioni e la spesa per il personale poste alle gestioni dirette comunali.

Per comprendere meglio quali siano le ragioni che spiegano l'esistenza di diverse configurazioni di *welfare mix* nei diversi servizi analizzati è opportuno spostare il focus dell'analisi dal livello nazionale a quello comunale, in modo da esplorare i meccanismi e le dinamiche avvenute in casi concreti. Nel prossimo paragrafo mostreremo la rilevanza dei diversi fattori indicati come rilevanti dalla letteratura in cinque casi studio nella regione Emilia-Romagna. Come si può vedere nelle tabelle 2, 3 e 4, la regione presenta tendenze nella composizione del *welfare mix* nei diversi settori analizzati largamente comuni a quelle nazionali: la gestione diretta pubblica è scesa dal 34 al 27% dei presidi residenziali per gli anziani, passando da oltre 14 mila a 11 mila posti letto gestiti da istituzioni pubbliche; similmente la quota di utenti che frequentano asili nido gestiti direttamente dal pubblico è passata dall'86 al 63%, nonostante in termini assoluti l'offerta pubblica sia aumentata (da 14 mila a quasi 17 mila utenti). Nella scuola dell'infanzia nel 2014 il 65% dei bambini era iscritto a una scuola gestita da un soggetto pubblico; un livello inferiore ma non distante da quello registrato a livello nazionale (71%) ed egualmente in crescita rispetto al 2009. Lo Stato inoltre è il soggetto prevalente pur se non maggioritario in senso assoluto, come accade invece a livello nazionale (48%, con un aumento di due punti percentuali rispetto al 2009). Il dato più caratteristico di questa regione è poi rappresentato dalla forte presenza di scuole dell'infanzia comunali (17%, la quota percentuale più alta dopo il Lazio, ma in calo rispetto al 2009, -3 p.p., come nel resto d'Italia).

RPS

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

3. Esternalizzazioni e segmentazione del mercato del lavoro

La segmentazione nelle condizioni di lavoro fra settore pubblico e privato, emersa dall'analisi comparativa dei principali Ccnl applicati nel settore socio-educativo, ha rappresentato certamente un forte incentivo a ricorrere a gestori privati, dal momento che ha consentito ai Comuni di ridurre dei servizi ad alta intensità di lavoro, i cui costi di produzione dipendono fortemente dal costo del lavoro, come spiegato dal rappresentante di un'associazione datoriale:

Sono consapevole che un bambino all'asilo comunale costa 1.200 euro, mentre a noi costa 800. [...] Puoi incolparmi perché i miei dipendenti guadagnano 200 euro in meno dei dipendenti pubblici, perché non hanno due mesi di vacanza come i dipendenti pubblici. Ma alla fine spieghiamo ai genitori che la tassa che il Comune applica è di 600 euro al mese, mentre con una cooperativa privata è di 400.

Inoltre, centrale nelle scelte dei Comuni è stata la maggiore flessibilità che l'esternalizzazione garantisce nella gestione dei servizi e del personale coinvolto, come spiegato dal responsabile dell'ufficio risorse umane di un Comune analizzato:

I lavoratori impiegati da società private sono più flessibili, disposti a lavorare più a lungo, meno sindacalizzati, meno inclini a lamentarsi. Quindi se ho bisogno di fornire un servizio il sabato o la domenica, è molto più facile con l'appalto.

Infatti i Comuni, mediante il ricorso alle esternalizzazioni, riescono a risparmiare facendo leva sulla flessibilità numerica nella gestione della forza lavoro appaltata attraverso due dispositivi: da un lato, pagando gli operatori privati solo per le ore di servizio effettivamente prestate, riducono i costi di personale quando il numero degli utenti diminuisce o quando i servizi sono chiusi; dall'altro, evitano costi aggiuntivi di sostituzione del personale in caso di malattia scaricando tali costi sui fornitori esterni. I soggetti gestori, a loro volta, scaricano i mancati pagamenti sui propri dipendenti, congelando gli stipendi durante la chiusura delle strutture e imponendo una maggiore flessibilità oraria. Infine, il meccanismo dell'appalto, retribuendo i fornitori solamente per le ore direttamente svolte con gli utenti, consente di ridurre anche i costi indiretti dei servizi. Nei servizi educativi tutto questo si traduce in uno scarso riconoscimento economico delle attività «indirette» o «gestionali», come la preparazione delle attività e gli incontri con le

famiglie, mentre nell'assistenza agli anziani si riferisce ad esempio alla formazione.

I differenziali nella regolazione del lavoro tra organizzazioni pubbliche e ibride sono meno elevati, come emerge dall'analisi dei nostri casi. Innanzitutto, nonostante i Comuni scelgano spesso di affidare i servizi alle organizzazioni ibride per sfruttare una diversa regolazione del lavoro, questo trasferimento solitamente riguarda solo i nuovi dipendenti assunti. In secondo luogo, anche se dotate di uno status giuridico privatistico, il passaggio da un Ccnl pubblico a uno privato è facoltativo per le organizzazioni ibride, che potrebbero di conseguenza trovarsi ad affrontare l'opposizione di personale, sindacati e utenti, nel caso rifiutassero soluzioni di compromesso volte a ridurre i differenziali contrattuali. In terzo luogo i Comuni possono spingere i gestori delle organizzazioni ibride ad applicare salari e condizioni di lavoro più generosi rispetto a quelli stabiliti dai Ccnl privati, preoccupati delle possibili ripercussioni negative sulla qualità del servizio. Spesso, quindi, la contrattazione aziendale ha ridotto, anche se non eliminato, il differenziale pubblico-privato.

Ad esempio, in un caso esaminato, l'accordo aziendale ha armonizzato i livelli salariali tra gli insegnanti della scuola materna comunale e quelli dell'organizzazione ibrida, mantenendo però i differenziali per i lavoratori ausiliari. In un altro caso il divario salariale, anche se ancora rilevante, è stato significativamente ridotto e le giornate annuali di ferie «omogeneizzate» a quelle del Ccnl pubblico, ma al contempo è aumentato di due ore il monte ore settimanale. Inoltre, tutte le organizzazioni ibride si sono impegnate a preservare (o a introdurre) gli orari di lavoro più favorevoli stabiliti dal Ccnl pubblico per le ore di formazione e per le attività gestionali, quali le attività collegiali o gli incontri con le famiglie.

Nonostante, quindi, siano rintracciabili alcuni vantaggi per i Comuni nella gestione della forza lavoro rispetto alla gestione diretta pubblica, il minor costo del lavoro e la maggiore flessibilità non sembrano rappresentare i motivi determinanti l'introduzione di ibridi, come spiegato dal gestore di un'organizzazione creata in un Comune analizzato:

Il risparmio sui costi di manodopera e altri vantaggi nella gestione del personale ottenuti passando alla nuova organizzazione sono molto importanti, ma sono arrivati come sottoprodotto. Non penso che il Comune abbia deciso questo cambiamento per sfruttarli, altrimenti l'appalto a una cooperativa sarebbe stato più efficace.

RPS

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

In sintesi, i Comuni analizzati hanno forti incentivi a esternalizzare i servizi nei tre segmenti dei servizi sociali ed educativi e, pertanto, le diverse traiettorie pubblico-privato nell'esternalizzazione non possono essere ricondotte solamente alla diversa regolazione del lavoro applicata dalle varie organizzazioni.

4. *La dimensione politica*

Per spiegare l'esistenza di un diverso mix pubblico-privato nella fornitura dei servizi sociali per anziani ed educativi occorre prendere in considerazione quindi anche le dinamiche di natura politica e in particolare le eventuali mobilitazioni e azioni di pressione contro le esternalizzazioni e i loro effetti sugli amministratori locali. L'ipotesi che vogliamo avanzare riguarda il fatto che l'esternalizzazione di alcuni servizi pubblici sollevi maggiori timori sul piano politico e sociale rispetto ad altri. Nei casi analizzati, mentre l'esternalizzazione di alcuni servizi, come l'assistenza agli anziani, ha incontrato una limitata opposizione a livello locale, la maggior parte dei Comuni ha, invece, dovuto affrontare una forte opposizione a progetti di esternalizzazione dei servizi educativi che in molti casi costituivano la loro prima risposta alla carenza di personale per erogare tali servizi e, per la scuola dell'infanzia, la prima alternativa alla statalizzazione del servizio, ove questa non fosse praticabile. A opporsi sono state in primo luogo le comunità locali, che rappresentano non solo gli utenti dei servizi, ma anche gli elettori delle amministrazioni locali, come spiega un funzionario di un'associazione datoriale riferendosi al caso emiliano:

Stiamo parlando di un settore in cui è in gioco il consenso dei cittadini che votano e se tagli questi servizi, di solito non apprezzano. Quindi le amministrazioni tendono a tagliare il meno possibile ma, visto che hanno meno risorse, il processo è «facciamo tutto quello che facevamo prima con molti meno soldi».

Una ferma opposizione è arrivata anche dai lavoratori dei servizi e dalle loro organizzazioni di rappresentanza, come riconosciuto anche dagli amministratori locali. Nelle parole del responsabile dell'ufficio risorse umane di un Comune analizzato «i rappresentanti sindacali degli insegnanti agiscono fortemente per la salvaguardia della gestione pubblica».

L'unico personale, nella mia esperienza lavorativa, che ha sempre combattuto contro l'esternalizzazione sono gli insegnanti. Devo riconoscerlo, nel senso che potrebbero dire: «Non mi interessa, accetto di essere trasferito in un ufficio dopo venti anni trascorsi con bambini piccoli» – curare bambini piccoli per venti anni è un grosso peso –, ma non lo fanno. (Funzionario sindacale Regione Emilia-Romagna)

La diversità nelle reazioni dei differenti attori alla privatizzazione di diversi servizi è stata visibile sotto vari punti di vista. A fronte di ipotesi di esternalizzazione degli asili nido pubblici e delle scuole dell'infanzia diversi Comuni si sono dovuti scontrare con una forte opposizione, pur riuscendo, nel corso degli ultimi quindici, venti anni, a ridurre gradualmente, ma progressivamente, l'erogazione pubblica di quasi tutti i servizi sociali e, in particolare, dei servizi rivolti agli anziani. Anche recentemente uno dei Comuni studiati, pur non riuscendo a superare la resistenza alla privatizzazione dei servizi educativi, ha esternalizzato con successo una delle due residenze per anziani ancora gestite direttamente (Bordogna e Neri, 2014). L'esistenza di una diversa percezione di accettabilità nel ricorso a soggetti privati per l'erogazione di servizi di diversa natura è confermata anche da diversi intervistati e sembra coinvolgere, o almeno influenzare in modo determinante, anche l'azione sindacale:

I sindacati hanno manifestato una chiara opposizione all'esternalizzazione?
Su certi servizi molto e su altri no. Molto sui servizi socio-educativi, su altri servizi pubblici meno. (Funzionario sindacale regionale)

A nostro avviso sono due gli elementi centrali che ci aiutano a comprendere le ragioni dell'opposizione alle esternalizzazioni da parte dei diversi attori: gli effetti che queste avrebbero sulle condizioni di lavoro di chi opera nei servizi, che derivano dai differenziali sopra citati, cruciali per spiegare il comportamento delle organizzazioni sindacali e dei lavoratori coinvolti, e la percezione generale dei privati come erogatori di diversi servizi.

Per quanto riguarda il primo punto le dinamiche risultano simili fra i diversi servizi. In tutti i casi analizzati e nei diversi tipi di servizi i processi di esternalizzazione non hanno avuto luogo trasferendo personale dal settore pubblico a quello privato, ma più gradualmente non sostituendo i dipendenti pubblici al momento del loro pensionamento. Come ha affermato un dirigente comunale a proposito dei servizi per anziani:

RPS

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

A poco a poco che gli assistenti sociali andavano in pensione li sostituivamo attraverso una cooperativa. Non abbiamo mai considerato di esternalizzare completamente i servizi sociali a partire da un dato momento, ma abbiamo cercato di integrare il personale municipale con il personale cooperativo. Quindi l'esternalizzazione ha spesso attraversato «l'acquisizione» di lavoro.

Per quanto riguarda i nidi, inoltre, la crescita dell'offerta privata è avvenuta soprattutto dalla fine degli anni novanta, in un contesto di espansione globale dei servizi che non ha ridotto, almeno fino ad anni recenti, la consistenza della fornitura pubblica in termini di strutture e di lavoratori (da Roit e Sabatinelli, 2013). Non ha, quindi, rappresentato un processo di sostituzione del pubblico con il privato, ma piuttosto un affiancamento del secondo al primo. Prendendo il numero di bambini che frequentano gli asili a finanziamento pubblico in regione come *proxy*, si può vedere, infatti, come, nonostante la gestione diretta sia passata dal 68% dei posti del 2006 al 58% del 2014: in termini assoluti questo corrisponde a una riduzione di poco più di mille unità (da 19.132 a 18.081). Questo dipende dal fatto che, nello stesso periodo, i posti complessivi sono aumentati da 28.182 a 31.201, affiancando una quota privata alla gestione pubblica diretta.

Entrambi i fattori hanno contribuito a ridurre l'opposizione legata ai potenziali effetti sulle condizioni di lavoro. La diversità che abbiamo evidenziato va, quindi, a nostro avviso ricondotta ad altre ragioni, in particolare alla legittimità della prestazione privata nell'erogazione dei servizi. Ciò deriva in larga misura dalla lunga e radicata tradizione regionale di erogazione dei servizi educativi comunali, reputati spesso di qualità elevata. Le opposizioni sviluppatasi contro tali esternalizzazioni mirano, quindi, a proteggere il patrimonio pubblico nel settore educativo, costituito non solo dai beni materiali, ma soprattutto dal patrimonio culturale dei Comuni e dall'intera dotazione di relazioni interpersonali e istituzionali che si sviluppano tra l'autorità pubblica e la cittadinanza. In particolare in Emilia-Romagna, ma anche in altre aree del Centro-Nord, questa tradizione comunale ha trovato una delle sue principali espressioni nel settore dell'infanzia, dove è stata sviluppata a partire dagli anni cinquanta e sessanta diventando una componente costitutiva del contesto socio-culturale, come spiega un funzionario sindacale regionale:

Se fossi consigliere all'istruzione, non darei in appalto le scuole perché li

ho una relazione con i genitori, ragionando in termini politici. Ogni ulteriore soggetto che aggiungo, anche molto efficiente, distanzia questa relazione.

Nel segmento 3-6 anni dei servizi per l'infanzia questi elementi sociali e culturali sono ulteriormente rafforzati dalla connotazione assunta da decenni dalla scuola dell'infanzia come effettivamente «scuola»: appaltarla a fornitori privati sarebbe, pertanto, interpretato come una «privatizzazione della scuola» da una parte rilevante dell'opinione pubblica. Oltre al ruolo ben definito dello Stato come fornitore, questo aiuta a spiegare perché, nonostante l'esternalizzazione sia possibile, in pratica essa si sia rivelata particolarmente difficile nei Comuni analizzati, anche più di quanto non avvenga con i nidi.

Per le cooperative sociali è più facile entrare nel mercato dei nidi rispetto alle materne, perché quando un Comune vuole esternalizzare una materna, c'è sempre qualcuno che dice che questo non è come un nido perché stiamo parlando di una scuola, e c'è anche l'alternativa di darla in gestione allo Stato. (Gestore di cooperativa emiliana)

Per ragioni storiche, invece, il gestore privato sembra essere più legittimato e accettato nell'assistenza sociale, anche in una Regione come l'Emilia-Romagna dove, malgrado la forte tradizione, i servizi sociali comunali non sono radicati come quelli educativi all'interno della dotazione sociale e culturale delle comunità locali.

Nel caso delle scuole dell'infanzia, in particolare, il passaggio formalmente sancito allo Stato del servizio comunale è un'opzione che cambia il quadro delle scelte almeno teoricamente a disposizione degli amministratori locali, soprattutto nella percezione del personale e dell'opinione pubblica. Si tratta però di un'alternativa che, in questa forma, nell'ultimo decennio è risultata praticabile nei Comuni più piccoli, dotati singolarmente di un'offerta molto ridotta, e non disponibile invece nelle realtà di dimensioni medio-grandi, se non per singole sezioni. Inoltre, in contesti in cui i Comuni hanno una radicata tradizione, quali gestori di servizi di qualità elevata, come nel caso dei Comuni capoluogo emiliani, ma anche di quelli delle città grandi e medio-grandi in molte altre regioni, il passaggio allo Stato delle scuole dell'infanzia comunali è spesso fortemente osteggiato dall'opinione pubblica. A questo riguardo vi è il timore diffuso che la statalizzazione si traduca nella perdita del rapporto con il contesto locale da parte di servizi nati e cresciuti in stretta relazione con il territorio, come dimostrano le

forme tuttora diffuse di partecipazione istituzionale dei genitori alla gestione di nidi e di scuole dell'infanzia comunali.

In tale contesto socio-politico, nel quale la capacità di continuare a erogare direttamente i servizi è stata fortemente indebolita dalle politiche di austerità, molti Comuni emiliani hanno scelto di creare organizzazioni ibride. Queste non solo consentono di assumere il personale necessario, in quanto parzialmente escluse dai vincoli normativi posti agli enti locali, ma rappresentano anche una soluzione più accettabile e legittimata rispetto al trasferimento dei servizi a privati indipendenti, in quanto soggetti controllati dai Comuni (Neri, 2016; 2017). Come ha affermato il dirigente di un'organizzazione ibrida creata in un caso analizzato:

Il Comune ha deciso di istituire questa organizzazione «pubblico-privata» perché non poteva appaltare i servizi a una cooperativa sociale a causa di tutto il caos che sarebbe accaduto con il personale, i genitori, i sindacati...

Il trasferimento del servizio alle organizzazioni ibride è meno contestato, non essendo percepito come una privatizzazione «pura», e rassicura l'opinione pubblica sul mantenimento dei servizi educativi come pubblici e come «comunali». Il ricorso agli ibridi costituisce, quindi, un modo per «salvaguardare il patrimonio comunale in un contesto di possibilità di assunzioni sempre più ridotta» (gestore di un'organizzazione ibrida). Come evidenziato nel sito web di un'altra organizzazione ibrida:

La società è stata fondata nel 2010 per affrontare la sfida di mantenere una gestione pubblica dei servizi educativi e, allo stesso tempo, di coniugare la necessità della loro sostenibilità in termini economici.

5. Conclusioni

L'analisi ha cercato di spiegare l'esistenza di diverse configurazioni pubblico-privato nella gestione dei servizi sociali ed educativi attraverso l'esame di cinque casi studio in Emilia-Romagna. L'esistenza di significativi differenziali nella regolazione del lavoro nel settore pubblico e in quello privato è emersa come un fattore cruciale per comprendere le scelte degli amministratori locali riguardo alla gestione dei servizi. Ricorrere ai privati attraverso l'*outsourcing* consente infatti di ridur-

re il costo del lavoro e di aumentare il grado di flessibilità gestionale. In tal senso le scelte di esternalizzazione rispondono a una razionalità di tipo economico, orientata alla massimizzazione dell'efficienza e alla riduzione dei costi.

Tuttavia l'esistenza di diversi mix di offerta pubblico-privata nei servizi analizzati, pur in un contesto istituzionale e regolativo largamente simile, ha evidenziato come le scelte finali compiute dai Comuni siano influenzate anche da fattori di tipo politico e sociale, come la presenza di una forte opposizione all'esternalizzazione da parte di sindacati, utenti e delle comunità locali. La sensibilità dell'opinione pubblica e dell'utenza alle ipotesi di affidamento ai privati pare infatti differenziata nei servizi analizzati. Essa è massima nel caso delle scuole dell'infanzia, laddove la forte associazione con il sistema scolastico pubblico produce una forte opposizione a quella che viene vista come una «privatizzazione» del servizio. Risulta invece minima per i servizi sociali agli anziani, nei quali il ruolo del volontariato e del privato sociale nell'assistenza è tradizionalmente accettato e storicamente legittimato. Tra questi estremi si collocano i servizi per l'infanzia per bambini tra zero e due anni, che non a caso possiedono finalità di tipo sia educativo sia socio-assistenziale. Nei casi considerati, il forte radicamento nel tessuto sociale delle comunità locali dei servizi per l'infanzia «0-5» rende le esternalizzazioni ai privati di tutto il settore educativo più difficile che altrove. Inoltre per la stessa ragione può risultare più difficile anche il passaggio delle scuole dell'infanzia dai Comuni allo Stato, per quanto gli iscritti alle scuole statali siano aumentati nel corso degli ultimi anni anche in questa regione, al di là della volontà delle istituzioni statali.

Questo ci mostra come le scelte di esternalizzazione siano orientate anche da criteri di razionalità politica, ossia dalla necessità di acquisire il consenso dei gruppi di pressione organizzati e dei cittadini. Tale elemento spiega anche il ricorso a soluzioni ibride, che sembrano rappresentare un compromesso tra criteri di razionalità economica e politica (Mantin, 2016).

In quest'ottica, attribuendo ai servizi per bambini «0-3» un carattere marcatamente educativo e integrandoli con le scuole dell'infanzia, la riforma dei servizi per l'infanzia del 2017 (Neri, 2018) potrebbe rendere più difficile il loro affidamento ai privati. I processi di esternalizzazione potrebbero peraltro rallentare nel triennio 2018-2020, grazie alla possibilità di assunzioni nuovamente garantite ai Comuni. Tutta-

RPS

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

via le necessità persistenti di controllo della finanza pubblica, legate anche alla debolezza della ripresa economica, sembrano spingere, nel medio-lungo termine, verso la gestione privata. Queste spinte contrapposte potrebbero esacerbare il contrasto tra razionalità economica e politica, rendendo sempre più difficili le scelte delle amministrazioni pubbliche. Nonostante tali conclusioni facciano riferimento ai soli casi analizzati, l'esistenza di tendenze quantitativamente comuni in quasi tutte le regioni italiane e la presenza di dinamiche per certi versi simili (come quelle all'ibridazione) anche in altre realtà territoriali indicano come queste potrebbero avere una validità più generale, pur in contesti caratterizzati da significative differenze nei sistemi di welfare. Resta, tuttavia, la necessità di uno studio diretto dei singoli casi per corroborare tale ipotesi.

Riferimenti bibliografici

- Bach S. e Bordogna L., 2011, *Varieties of New Public Management or Alternative Models?*, «International Journal of Human Resource Management», vol. 22, n. 11, pp. 2281-2294.
- Bel G. e Fageda X., 2017, *What Have We Learned from the Last Three Decades of Empirical Studies on Factors Driving Local Privatisation?*, «Local Government Studies», vol. 43, n. 4, pp. 503-511.
- Boggio M., 2016, *From Public to Mixed Ownership in Local Public Services Provision: An Empirical Analysis*, «Local Government Studies», vol. 42, n. 3, pp. 403-427.
- Bordogna L. e Neri S., 2014, *Austerity Policies, Social Dialogue and Public Services in Italian Local Government*, «Transfer», vol. 20, n. 3, pp. 357-371.
- da Roit B. e Sabatinelli S., 2013, *Nothing on the Move or Just Going Private? Understanding the Freeze on Child and Eldercare Policies and the Development of Care Markets in Italy*, «Social Politics», vol. 20, n. 3, pp. 430-453.
- Domberger S., Medowcroft S.A. e Thompson D.J., 1986, *Competitive Tendering and Efficiency: the Case of Refuse Collection*, «Fiscal Studies», vol. 7, n. 4, pp. 69-87.
- Fargion V., 1997, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Flecker J., 2009, *Outsourcing, Spatial Relocation and the Fragmentation of Employment*, «Competition & Change», vol. 13, n. 3, pp. 251-266.
- Grimshaw D., Rubery J., Anxo D., Bacache-Beauvellet M., Neumann L. e Weinkopf C., 2015, *Outsourcing of Public Services in Europe and Segmentation*

- Effects: The Influence of Labour Market Factors*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 21, n. 4, pp. 295-313.
- Istat, anni vari, *I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*, disponibile all'indirizzo internet: <http://dati.istat.it/>.
- Istat datawarehouse, 2018, *Servizi socio-educativi per la prima infanzia*, disponibile all'indirizzo internet: <http://dati.istat.it/>.
- Istituto degli Innocenti, 2002, *I servizi educativi per la prima infanzia*, Istituto degli Innocenti, Firenze.
- Jaehrling K. e Méhaut P., 2013, «*Varieties of Institutional Avoidance: Employers' Strategies in Low-Waged Service Sector Occupations in France and Germany*», «Socio-Economic Review», n. 11, pp. 687-710.
- Mantin S., 2016, *Local Government and the Market. The Case of Public Services and Care for the Elderly in Sweden*, in Wollmann H., Koprlic I. e Marcou G. (a cura di), *Public and Social Services in Europe*, Palgrave Macmillan, Londra, pp. 87-101.
- Mearidi G., 2014, *Employment Relations under External Pressure: Italian and Spanish Reforms During the Great Recession*, in Hauptmeier M. e Vidal M., *The Comparative Political Economy of Work and Employment Relations*, Palgrave, Londra, pp. 332-350.
- Mori A., 2017, *The Impact of Public Services Outsourcing on Work and Employment Conditions in Different National Regimes*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 23, n. 4, pp. 347-364.
- Neri S., 2016, *Garantire i servizi nella crisi. I processi di ibridazione dei servizi comunali per l'infanzia*, «Politiche Sociali», n. 3, pp. 441-458.
- Neri S., 2017, *L'ibridazione dei servizi di cura e le conseguenze sul lavoro. Il caso dei servizi per l'infanzia comunali*, «Quaderni di rassegna sindacale», n. 2, pp. 93-110.
- Neri S., 2018, *La riforma dei servizi per l'infanzia e il lavoro di cura dei bambini tra residualità e universalismo*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 71-86.
- Picazo-Tadeo A., González-Gómez F., Guardiola Wanden-Berghe J. e Ruiz-Villaverde A., 2012, *Do Ideological and Political Motives Really Matter in the Public Choice of Local Services Management?, Evidence from Urban Water Services in Spain*, «Public Choice», vol. 151, n. 1-2, pp. 215-228.
- Regione Emilia-Romagna, anni vari, *I dati dei nidi dell'infanzia*, disponibile all'indirizzo internet: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/infanzia-adolescenza/approfondimenti/osservatorio-infanzia-e-adolescenza/i-dati-e-le-statistiche>.
- Sabatinelli S., 2016, *Politiche per crescere. La prima infanzia tra cura e investimento sociale*, il Mulino, Bologna.
- Savas E.S., 1987, *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham House, Chatham, NJ.

Tabella 1 - Salario mensile lordo di base, orario settimanale e ferie annuali per tipo di profilo e Ccnl

Ccnl	Aninsei Dall'1-9-2018			Cooperative sociali Dall'1-3-2013			Uneba Dall'1-3-2013			Enti locali Dall'1-3-2018			Scuola Dall'1-3-2018		
Profilo	Salario (€)	N. Ore	Ferie annuali (giorni)	Salario (€)	N. ore	Ferie annuali (giorni)	Salario (€)	N. ore	Ferie annuali (giorni)	Salario (€)	N. ore	Ferie annuali (giorni)	Salario (€)	N. ore	Ferie annuali (giorni)
Lavoratore ausiliario	1.181,07	38	30	1.184,19	38	26	1.184,19	38	26	1.437,05	36	32	1.284,99	36	32
Educatore	1.267,65	36	30	1.426,41	38	26	1.426,41	38	26	1.683,17	36	32	-	-	-
Insegnante	1.331,89	34	30	1.426,41	38	26	-	-	-	1.683,17	36	32	1.666,35	25	32

Fonte: elaborazione a cura degli autori dei Ccnl.

Tabella 2 - Presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari: posti letto per tipo di gestore

	Anno 2009					Anno 2014				
	Pubblico	Privato	Totale*	% Pubblico**	% Privato**	Pubblico	Privato	Totale*	% Pubblico**	% Privato**
Piemonte	20.790	22.677	43.485	48	52	9.838	36.851	46.688	21	79
Valle d'Aosta	593	626	1.274	49	51	598	759	1.357	44	56
Liguria	2.934	12.857	16.400	19	81	2.252	15.032	17.285	13	87
Lombardia	12.063	90.527	105.677	12	88	8.674	70.830	79.504	11	89
Trentino-Alto Adige	9.389	3.343	12.732	74	26	8.511	4.767	13.278	64	36
Veneto	21.562	22.960	46.621	48	52	18.809	21.535	40.343	47	53
Friuli-Venezia Giulia	6.904	6.621	13.525	51	49	5.978	6.404	12.380	48	52
Emilia-Romagna	14.411	28.025	42.436	34	66	11.067	29.387	40.457	27	73
Toscana	5.716	17.509	24.029	25	75	3.953	18.932	22.884	17	83
Umbria	1.285	2.801	4.086	31	69	910	3.666	4.575	20	80
Marche	5.006	6.502	11.509	44	56	3.031	7.998	12.103	27	73
Lazio	2.687	21.612	25.453	11	89	1.667	22.545	24.225	7	93
Abruzzo	1.842	7.613	10.139	19	81	1.106	4.261	5.367	21	79
Molise	173	2.175	2.947	7	93	63	1.653	1.716	4	96
Campania	1.186	7.521	8.706	14	86	1.376	8.509	9.894	14	86
Puglia	1.061	11.869	13.434	8	92	965	12.524	13.489	7	93
Basilicata	94	1.915	2.037	5	95	113	3.227	3.340	3	97
Calabria	468	6.142	6.824	7	93	402	6.321	6.722	6	94
Sicilia	4.853	23.599	30.372	17	83	3.915	22.778	26.701	15	85
Sardegna	847	6.403	7.535	12	88	609	7.769	8.380	7	93
ITALIA	113.862	303.298	429.220	27	73	83.837	305.742	390.689	22	78

* La somma delle colonne pubblico e privato non corrisponde al totale perché è stato omesso il computo dei posti letto di cui non è indicata la natura del gestore.

** Le percentuali sono state calcolate sul totale privo del numero di posti letto di cui non è indicata la natura del gestore.

Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Istat, vari anni.

Tabella 3. Asili nido: utenti per tipo di gestore

	Anno 2000					Anno 2014				
	Pubblico	Privato	Totale	% Pubblico	% Privato	Pubblico	Privato	Totale*	% Pubblico**	% Privato**
Piemonte	9.350	671	10.021	93	7	8.411	3.865	12.726	69	31
Valle d'Aosta	142	248	390	36	64	356	370	729	49	51
Liguria	2.601	463	3.064	85	15	3.080	1.311	4.434	70	30
Lombardia	18.817	2.812	21.629	87	13	19.801	10.707	36.158	65	35
Trentino-Alto Adige	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.960	2.735	4.721	42	58
Veneto	5.329	1.513	6.842	78	22	5.898	5.667	11.998	51	49
Friuli-Venezia Giulia	1.179	458	1.637	72	28	1.753	1.123	5.595	61	39
Emilia-Romagna	14.072	2.215	16.287	86	14	16.606	9.906	27.471	63	37
Toscana	7.402	1.216	8.618	86	14	8.112	7.360	17.996	52	48
Umbria	1.863	215	2.078	90	10	1.882	1.032	2.943	65	35
Marche	2.468	1.053	3.521	70	30	2.935	3.029	6.193	49	51
Lazio	8.997	1.909	10.906	82	18	15.632	10.983	26.876	59	41
Abruzzo	1.006	259	1.265	80	20	1.770	869	2.948	67	33
Molise	212	0	212	100	0	88	605	721	13	87
Campania	1.699	341	2.040	83	17	2.402	950	3.363	72	28
Puglia	2.212	412	2.624	84	16	1.856	2.214	5.027	46	54
Basilicata	257	482	739	35	65	429	408	839	51	49
Calabria	396	274	670	59	41	415	190	625	69	31
Sicilia	7.143	630	7.773	92	8	5.146	1.087	6.284	83	17
Sardegna	1.030	1.280	2.310	45	55	1.210	2.184	3.515	36	64
ITALIA	86.831	17.911	104.742	83	17	99.742	66.595	181.162	60	40

* La somma delle colonne pubblico e privato non corrisponde al totale perché è stato omesso il computo degli utenti, per la cui frequenza di nidi pubblici o privati il pubblico versa i contributi.

** Le percentuali sono state calcolate sul totale privo del numero di utenti per la cui frequenza di nidi pubblici o privati sono versati i contributi.

Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Istat, vari anni, e Istituto degli Innocenti (2002).

Tabella 4. Scuole dell'infanzia statali, pubbliche non statali e private: iscritti per tipo di gestore

	Anno 2009							Anno 2014						
	Statale	Pubblico non stat.	Privato	Totale	% Stat.	% Pub. non stat.	% Priv.	Statale	Pubblico non stat.	Privato	Totale	% Stat.	% Pub. non stat.	% Priv.
Piemonte	69.212	9.865	31.500	110.577	63	9	28	72.968	9.317	31.722	114.007	64	8	28
Valle d'Aosta	=	2.996	501	3.497	=	86	14	=	3.108	503	3.611	=	86	14
Liguria	19.859	5.820	10.883	36.562	54	16	30	20.853	5.514	9.905	36.272	58	15	27
Lombardia	113.113	35.579	119.232	267.924	42	13	45	120.216	36.103	120.064	276.383	43	13	43
Trentino-Alto Adige*	=	21.534	10.348	31.882	=	68	32	=	22.518	10.446	32.964	=	68	32
Veneto	43.576	6.531	86.694	136.801	32	5	63	47.329	6.595	83.147	137.071	34	5	61
Friuli-Venezia Giulia	17.428	2.738	10.350	30.516	57	9	34	18.010	2.695	10.355	31.060	58	9	33
Emilia-Romagna	50.874	22.164	37.095	110.133	46	20	34	55.373	19.529	40.762	115.664	48	17	35
Toscana	65.092	8.720	18.764	92.576	70	10	20	69.116	7.931	17.843	94.890	73	8	19
Umbria	17.872	782	4.169	22.823	78	4	18	19.417	631	3.764	23.812	81	3	16
Marche	33.972	2.102	4.975	41.049	83	5	12	35.780	1.995	4.290	42.065	85	5	10
Lazio	84.510	36.527	28.387	149.424	57	24	19	91.154	34.366	26.413	151.933	60	23	17
Abruzzo	27.712	685	6.001	34.398	81	2	17	29.979	466	5.520	35.965	83	1	16
Molise	5.926	115	1.378	7.419	80	1	19	6.160	96	1.217	7.473	83	1	16
Campania	130.597	9.166	52.771	192.534	68	5	27	133.247	6.935	45.229	185.411	72	4	24
Puglia	91.437	5.096	24.529	121.062	76	4	20	92.444	3.564	20.050	116.058	80	3	17
Basilicata	12.279	986	2.007	15.272	80	7	13	12.184	469	1.846	14.499	84	3	13
Calabria	42.779	606	14.730	58.115	74	1	25	44.415	468	13.782	58.665	76	1	23
Sicilia	112.959	10.790	25.139	148.888	76	7	17	115.099	7.052	22.384	144.535	80	5	15
Sardegna	27.453	634	12.174	40.261	68	2	30	29.335	688	11.748	41.771	70	2	28
ITALIA	966.650	183.436	501.627	1.651.713	59	11	30	1.013.079	153.772	480.851	1.647.702	62	9	29

* I dati del Trentino-Alto Adige relativi al 2014 si riferiscono al 2012.

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Istat, vari anni.

DIBATTITO

Periferie e inclusione sociale

Relazione sull'attività svolta
dalla Commissione parlamentare di inchiesta
sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado
delle città e delle loro periferie,
approvata nella seduta del 14 dicembre 2017.

DIBATTITO

Periferie e inclusione sociale

Relazione sull'attività svolta
dalla Commissione parlamentare di inchiesta
sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado
delle città e delle loro periferie,
approvata nella seduta del 14 dicembre 2017

Il modello Milano tra punti di forza, debolezze e opportunità

Ivan Lembo

RPS

La relazione sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni delle periferie nel nostro paese fornisce l'opportunità di analizzare quello che è avvenuto e sta avvenendo nel territorio milanese. Milano ha di fronte a sé una grande sfida e una grande responsabilità: mettere in campo azioni, progettualità, politiche in grado di ridurre le disuguaglianze, creare opportunità e percorsi di inclusione per gli abitanti delle sue periferie. In questo quadro, dopo aver

sinteticamente definito il contesto milanese da un punto di vista economico e sociale, obiettivo dell'articolo è, in primo luogo, descrivere i progetti e i percorsi messi in campo dagli attori istituzionali e sociali del territorio; in secondo luogo, mettere in evidenza i punti di forza e quelli di criticità di quello che può essere definito il «modello Milano». Infine, ultimo obiettivo è quello di proporre alcune azioni che possono rafforzarne gli aspetti positivi, contrastandone le debolezze.

1. Analisi del contesto

Viviamo un'epoca in cui le disuguaglianze e l'impoverimento delle periferie sono la questione su cui si gioca la sfida per città più giuste, più inclusive e una società più equa.

La relazione sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni delle periferie nel nostro paese rappresenta quindi qualcosa di molto importante, non solo per l'attenzione mostrata nei confronti del tema, ma anche, e soprattutto, perché consente di sviluppare approfondimenti e ragionamenti su quello che è avvenuto e sta avvenendo nelle città italiane.

In questo contributo l'attenzione sarà focalizzata su Milano che, dopo aver resistito, pur tra molte difficoltà, agli anni più bui della crisi economica e sociale iniziata nel 2008, si presenta oggi come un'area metropolitana in forte ripresa. Come è stato messo in evidenza, il confronto con le altre città italiane è impietoso. I giovani e le imprese scelgono Milano, le politiche di lungo corso hanno dato frutti tangibili-

li, e alle vocazioni tradizionali di Milano, come produzione, finanza e servizi, si sono affiancate negli ultimi anni vocazioni marcatamente immateriali: ricerca, innovazione, comunicazione, creatività (Carrubba, 2018). Le università milanesi attirano moltissimi giovani e l'occupazione, nonostante sia trainata da contratti a tempo determinato, è decisamente in risalita, tornando a livelli pre-2008 (il tasso di occupazione complessivo ha raggiunto il 69,5% nel 2017 contro il 68,2% di dieci anni prima).

Appare sempre più evidente però come Milano rischi di correre a due velocità, dove alla Milano del centro, che sogna le Olimpiadi e guarda all'Europa e al Mondo, si affianca quella delle tante periferie che fanno fatica, dove mancano lavoro e opportunità, dove ci sono meno servizi, dove lo stato degli immobili è impietoso e cresce il senso di paura e insicurezza. Da questo punto di vista Milano non si differenzia da quello che sta accadendo nelle altre aree metropolitane italiane e nelle grandi metropoli europee. Come ben messo in evidenza dalla relazione dell'attività della Commissione, con riferimento all'indice di vulnerabilità sociale, si rilevano differenze molto marcate tra le diverse zone della stessa città: si registrano distanze molto elevate tra quartieri, identificando chiaramente le aree vulnerabili dal punto di vista sociale e quelle viceversa al riparo da queste condizioni.

Nel milanese, la distribuzione territoriale degli indicatori relativi alla povertà, al reddito disponibile, al livello di istruzione e al tasso di occupazione, raccontano di una città policentrica e della presenza a macchia di leopardo di luoghi a rischio di esclusione. Ad esempio i dati sull'occupazione, sebbene in forma disaggregata per municipi siano riferiti al 2011, prima quindi della grande successiva recessione, dimostrano un differenziale di circa 15 punti percentuali tra alcuni quartieri (ad esempio Centro storico, Farini-Garibaldi, Bicocca) ed altri (ad esempio Lorenteggio, Quarto Oggiaro, Gallaratese). Anche nell'hinterland si registrano le stesse disparità tra diversi Comuni e all'interno dei Comuni stessi. (Lelo, Monni e Tomassi, 2018).

Le periferie non sono necessariamente luoghi geografici lontani dal centro cittadino: luoghi più vicini al centro sono spesso più difficili e meno accoglienti, criticità e qualità si alternano spesso, a volte all'interno dello stesso quartiere, altri luoghi, più lontani, sono più esclusivi. Questa caratteristica si amplifica se si prende come riferimento non solo la città di Milano, ma l'intera area metropolitana.

Nei quartieri a maggior rischio di marginalità sociale si concentrano oggi le vittime della profonda crisi economica e sociale, della disoccu-

pazione, della precarietà del lavoro e della vita. Non solo le classi sociali tradizionalmente più deboli, ma anche un ceto medio che nel corso degli anni si è progressivamente impoverito e diventato più vulnerabile. Qui l'emarginazione assume un carattere che non ha solo una dimensione economica, ma anche di carenza di relazioni, esiguità di capitale sociale o fragilità delle condizioni di salute, ovvero una serie di fattori che, unitamente a reddito e patrimonio, influenzano pesantemente la qualità della vita.

In questo contesto, scopo dell'articolo è mettere in evidenza come il territorio milanese, e in particolare i suoi attori istituzionali e sociali, stiano affrontando la sfida del coniugare sviluppo economico e inclusione delle persone più fragili e vulnerabili. Ciò partendo da una doppia considerazione. La prima è che se Milano, con la sua area metropolitana, vuole essere motore e guida dello sviluppo del paese non può più prescindere dall'obiettivo di lavorare per un modello sociale e umano che contrasti le disuguaglianze e operi in direzione di una maggiore giustizia sociale, che non lasci indietro chi non ce la fa.

La seconda è che, accanto alle fondamentali azioni per ridurre il degrado degli edifici e delle infrastrutture di alcuni quartieri, è più che mai necessario mettere al centro dell'attenzione interventi di carattere sociale, che agiscano per creare opportunità, lavoro, formazione, vita sociale e aggregazione culturale, e che favoriscano la partecipazione dei cittadini.

L'articolo cercherà quindi, in primo luogo, di descrivere i percorsi, le iniziative, i progetti realizzati e in atto nel territorio milanese che vanno in questa direzione. In particolare, si presterà particolare attenzione a tre aspetti: i soggetti proponenti, le tematiche trattate, la capacità di coinvolgere altri attori del territorio.

In secondo luogo, si analizzerà quanto descritto, sottolineando i punti di forza e le criticità maggiori. In ultimo, alla luce di quanto descritto, alcune proposte sulle quali potrebbe essere opportuno lavorare nel territorio milanese.

2. Milano e i suoi percorsi di inclusione sociale

La descrizione che ci si appresta a fare dei percorsi di inclusione e coesione sociale nelle diverse periferie non pretende affatto di essere esaustiva. A Milano è da sempre presente un forte tessuto sociale composto da associazioni, sindacati, gruppi informali, cooperative so-

ciali che abitano i quartieri e realizzano interventi e servizi di prossimità. Nello stesso tempo, sono molti gli interventi delle amministrazioni pubbliche che cercano di coniugare sviluppo economico e inclusione sociale. Non vi è dubbio che a Milano si realizzi pienamente quanto messo in evidenza dalla relazione della attività della Commissione con riferimento a tutte le realtà italiane indagate: nelle periferie vi sono energie diffuse, iniziative di riscatto, pratiche di inclusione attiva, politiche pubbliche intelligenti.

Nei prossimi paragrafi verranno descritte alcune esperienze, ritenute rilevanti e in grado di descrivere le tendenze più innovative in atto.

2.1 L'azione di Città metropolitana: «Welfare metropolitano e rigenerazione urbana»

Più volte citato come esperienza virtuosa da parte della relazione della Commissione parlamentare sullo stato delle periferie, «Welfare metropolitano e rigenerazione urbana. Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza» è il progetto di Città Metropolitana di Milano, selezionato all'interno del Bando periferie promosso dalla Presidenza del Consiglio nell'ambito del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie (d.p.c.m. 25 maggio 2016).

Si tratta di un progetto che prevede sei programmi di intervento, in cui i soggetti promotori sono reti di Comuni appartenenti a cinque delle sette zone omogenee in cui si suddivide il territorio metropolitano. Il compito assunto da Città metropolitana è quello di coordinare e supportare i Comuni nello sviluppo dei progetti, attraverso il potenziamento dei sistemi di governance territoriale, la verifica dell'efficacia degli interventi e la creazione di una struttura tecnica per la loro rendicontazione.

Il progetto ha ottenuto 40 milioni di finanziamento, ai quali si sommano oltre 10 milioni stanziati dagli enti proponenti.

Alcuni progetti che fanno parte dell'azione di Città metropolitana hanno come elemento in comune l'individuazione di alcuni quartieri e luoghi a maggior rischio di marginalità sociale sui quali intervenire. Si pensi a interi quartieri, come Satellite a Pioltello, o singoli luoghi, come Cascina Cornaggia a Cinisello. In altri casi, i destinatari degli interventi sono tutti gli abitanti dei Comuni interessati, come nel caso dei due progetti del nord-ovest e del sud-ovest milanese. Tutti gli interventi prevedono comunque la riqualificazione degli spazi e la programmazione di attività sociali di diverso tipo all'interno di questi.

Sempre più diffusa è l'idea di creare luoghi e strutture al servizio della comunità, che non sono destinati a un singolo intervento, ma sono spazi ibridi, di difficile definizione: punto di accesso ad alcuni servizi di welfare, ma anche luogo di produzione o lavoro e di aggregazione sociale e culturale.

Il progetto *Periferie al Centro* di Pioltello ha previsto ad esempio la nascita del *Family workhub*, all'interno del quale si possono trovare servizi di accudimento/educazione per bambini 0-3 anni, infrastrutture di coworking, servizi di supporto alla conciliazione dei tempi vita lavoro, momenti e gruppi di aggregazione attivando forme di volontariato.

Il progetto *Rica* (*Rigenerare comunità e abitare verso human technopole*), realizzato dai Comuni del nord-ovest Milano, ha previsto l'attivazione di tre *community hub*, ovvero spazi fisici dove realizzare iniziative di comunità di tipo laboratoriale e di attivazione della cittadinanza.

Il tema delle politiche per la casa è centrale. Nel Comune di Cinisello Balsamo, nell'ambito del progetto *Riqualificazione urbana del Nord Milano*, è in corso di realizzazione un housing sociale con alloggi in locazione, letti in ostello e posti letto per ragazze madri sole. Nell'ottica, già descritta, di creare spazi che mettano insieme diversi interventi per la comunità, nello stesso luogo si realizzeranno spazi per i servizi sociali e culturali per il quartiere. A Pioltello ha preso avvio lo sportello per il sostegno all'abitare: uno spazio di consulenza al fine di garantire assistenza tecnica sulle problematiche abitative, offrire formazione e accompagnamento ai consiglieri condominiali del quartiere, individuare i destinatari dell'azione di housing, al fine di potenziare le forme di contrasto all'illegalità, la costituzione di un fondo di sostegno all'affitto.

Il progetto *Rica*, già citato, ha previsto, in primo luogo, l'aggregazione di un unico sistema di tutte le azioni e gli interventi per l'abitare sociale nel territorio del rhodense, realizzando una piattaforma interattiva e multimediale. In secondo luogo, la riqualificazione di una casa cantoniera a Garbagnate Milanese per la realizzazione di una residenza per padri separati.

Integration Machine, progetto dei Comuni dell'alto milanese, tra cui Legnano, nell'ambito del recupero edilizio e riqualificazione di un vecchio stabile, destina una parte degli alloggi a prezzi contenuti, una parte all'emergenza abitativa e una parte ad usi collettivi e associativi del quartiere.

Nei diversi interventi nei territori è costante quindi l'impegno a destinare nuovi spazi e vecchi luoghi riqualificati a iniziative collettive, come laboratori di quartiere e spazi incontro, con l'obiettivo di ricostruire legami sociali all'interno delle comunità.

RPS

Ivan Lembo

In questa direzione si muove anche *Per una città del noi. Rigenerazione urbana e sviluppo socio culturale nel sud ovest*. Tra gli interventi nei Comuni di Rozzano e Pieve Emanuele: un centro civico per la terza età; la casa dello sport, che ospiterà le associazioni sportive territoriali in un unico centro di coordinamento; la casa delle culture, spazio polifunzionale per attività culturali e aggregative rivolte soprattutto ai più giovani; il nuovo cinema teatro e la scuola civica di musica.

Anche Rica del nord-ovest prevede diversi interventi in questo senso, come la realizzazione di orti sociali, spazi didattici e di una nuova biblioteca.

Pur nella consapevolezza delle difficoltà di costruire percorsi efficaci, non mancano tentativi di agire in tema di politiche per il lavoro e la formazione.

Il progetto di Pioltello prevede servizi di accompagnamento al lavoro e lo studio e lo sviluppo di start up aderenti alle competenze presenti nel territorio e alle richieste del mercato. Nell'alto milanese sono previsti attività per l'integrazione e la formazione professionale dei giovani e spazi di coworking.

Non vanno poi dimenticati gli interventi a favore dei minori, come il progetto comunità di Cinisello Balsamo o il progetto di formazione all'autonomia di Pioltello, che include formazione e accompagnamento educativo dei giovani a rischio di dispersione scolastica.

Il tema dell'accoglienza dei profughi e richiedenti asilo è affrontato direttamente solo nell'ambito del progetto dei Comuni del nord-ovest milanese. In particolare, viene prevista la costruzione di una rete solidale per l'accoglienza diffusa di famiglie e soggetti privati che rendano disponibili alloggi e ospitalità.

Infine, vanno ricordati interventi come i percorsi di educazione finanziaria nel nord-ovest milanese, volti a prevenire situazioni di indebitamento, e l'emporio solidale di Pioltello, che prevede la costituzione di un circuito territoriale di piccole forniture, attraverso la selezione di persone disoccupate o in condizione di fragilità sociale e il potenziamento della mensa sociale.

Due ultimi aspetti meritano attenzione per meglio analizzare l'esperienza dei progetti costruiti nell'ambito del coordinamento di Città metropolitana.

Il primo è che i progetti che prevedono una maggiore presenza, sia in termini qualitativi che quantitativi, di interventi sociali vedono un partenariato locale costituito non solo dai Comuni della zona, ma anche da altre realtà del territorio, come associazioni, fondazioni ed esperienze

del privato sociale.

Il secondo è che una parte, seppur molto ridotta, delle risorse del progetto è destinata a promuovere il rinnovamento, da parte di Città Metropolitana, dei sistemi di programmazione territoriale, investendo sulla conoscenza dei bisogni nella diverse aree omogenee e sull'aggiornamento continuo degli attori di governo e dei soggetti erogatori dei servizi.

2.2 Il Comune di Milano tra piani periferie, misure per lo sviluppo locale e politiche sociali

Si può affermare che, in questi anni, l'amministrazione comunale milanese abbia agito dando notevole rilevanza al tema del rilancio e della riqualificazione delle periferie.

Gli interventi realizzati e in fase di progettazione possono essere suddivisi in due grandi categorie. Da un lato quelli di natura essenzialmente edile e dunque strutturali, come la riabilitazione degli edifici residenziali, il decoro urbano, la cura e l'ampliamento del verde, il trasporto pubblico (si pensi alla riqualificazione dello storico quartiere Lorenteggio Giambellino o, da poco annunciato, il Piano quartieri, che prevede un investimento di 1 miliardo e 600 milioni di euro nei nove Municipi della città per scuole pubbliche, arredo urbano, piste ciclabili, impianti sportivi, manutenzione stradale e altro).

Dall'altro, la vasta e diversificata gamma di azioni per le politiche attive al servizio del sociale, che sono oggetto di questo articolo. Come si è già detto, è assai difficile fare una panoramica completa ed esaustiva di quanto in campo. Inoltre, molti percorsi sono figli di una collaborazione virtuosa tra ente locale e soggetti della società civile, della quale ci si occuperà in un apposito paragrafo.

Per provare a semplificare si possono individuare tre linee di intervento, all'interno delle quali ci si occuperà di alcune progettualità presenti: i piani periferie, le misure per lo sviluppo locale e le politiche sociali.

La prima linea di intervento è quella che si può chiamare *piani periferie*, tra i quali si mettono in evidenza *Bando alle periferie*, volto a promuovere e sostenere progetti di rigenerazione urbana delle periferie milanesi e il *Bilancio partecipativo*, attivo a Milano dal 2015 che, permettendo direttamente ai cittadini di proporre, progettare e votare interventi per il proprio territorio, agisce direttamente sui quartieri della città.

Bando alle periferie è alla sua seconda edizione. L'edizione 2017 si è caratterizzata per il finanziamento di 14 progetti sociali, culturali ed eco-

nomici per un totale di 540 mila euro. I progetti, presentati da reti di associazioni del territorio, hanno riguardato quartieri a forte rischio di marginalità sociale: Giambellino-Lorenteggio, Adriano-Padova, Rizzoli, Corvetto-Chiaravalle-Porto di Mare, Niguarda-Bovisa e Qt8-Gallaratese e tra gli obiettivi dei progetti va sicuramente messo in evidenza la volontà di creare comunità e favorire la coesione sociale, attraverso la partecipazione e il rafforzamento dei legami tra le persone dei quartieri. Tra le iniziative in questa direzione: cinema e laboratori civici, eventi sportivi, raccolta di storie del quartiere, laboratori di formazione professionale, biblioteca di cortile, pranzi sociali, laboratori di social art e musicali, passeggiate collettive nel quartiere. Interessante anche la presenza di percorsi anti-spreco, all'interno delle case popolari e dei mercati, per diffondere civismo ambientale e cultura della condivisione, con interventi di recupero e redistribuzione del cibo invenduto.

L'edizione del 2018 ha visto la presentazione di ben 170 progetti presentati e 26 finanziati, quasi il doppio rispetto all'anno precedente, per un totale di 1 milione di euro messo a disposizione. Le realtà sociali dei quartieri più complessi hanno nuovamente manifestato la loro vitalità, promuovendo percorsi come: laboratori di comunità ed eventi finalizzati a recuperare l'identità del quartiere, centri di aggregazione sociale e giovanile, iniziative sportive, come la boxe, l'avvio di una scuola calcio di quartiere e una squadra di pallavolo, corsi di lingua per migranti, iniziative musicali e teatrali, percorsi di inclusione per le persone disabili. In questo contesto appare interessante un progetto nato nel quartiere Giambellino, che affronta il tema, ripreso nelle conclusioni dell'articolo, della mappatura dei bisogni del quartiere.

Il *Bilancio partecipativo*, strumento di amministrazione partecipata diffuso in tutto il mondo, rappresenta un'ulteriore iniziativa dell'amministrazione comunale che favorisce il coinvolgimento e la progettazione delle diverse realtà associative che svolgono attività nei quartieri. Il budget stanziato per il biennio 2017-2018 è stato di 4,5 milioni di euro, 500 mila euro per ciascuno dei nove municipi. Il bilancio partecipativo si compone di quattro fasi: la proposta progettuale, lo sviluppo dell'idea, attraverso la collaborazione tra soggetti proponenti e tecnici comunali, la votazione online e la realizzazione e il monitoraggio. I 12 progetti risultati vincitori, su 242 proposte presentate, coniugano interventi strutturali a iniziative di carattere sociale da realizzare nei luoghi riqualificati, sempre nell'ottica di rivitalizzare i quartieri dal punto di vista dell'aggregazione sociale e culturale.

La seconda linea di intervento è, dal punto di vista di chi scrive, la più

sfidante, in quanto si pone l'obiettivo di favorire le condizioni affinché le zone periferiche diventino luoghi e motori dello sviluppo economico della città. Vuol dire, in altri termini, agire più direttamente sul versante della creazione di opportunità di lavoro per le persone e della nascita di nuove attività economiche e commerciali. La crisi delle periferie, il rischio della marginalità sociale di chi vive alcune realtà, ha molte dimensioni. Non vi è dubbio però che la mancanza di lavoro, di reddito, di formazione e competenze in grado di affrontare il mondo del lavoro che cambia assumono un ruolo centrale.

In questo quadro nasce il programma dell'amministrazione comunale *Manifattura Milano*, che si fonda sull'idea di fare della città un ecosistema abilitante per la nascita, l'insediamento e la crescita di imprese operanti nel campo della manifattura digitale e del nuovo artigianato. «Un nuovo laboratorio artigiano o una nuova officina digitale può essere un importante strumento di rigenerazione urbana, contribuendo a riqualificare aree dismesse. Nella sua politicità è anche riqualificazione sociale: queste produzioni possono offrire risposte occupazionali di qualità ai tanti che nella crisi economica sono stati spinti verso il basso dal crescere delle disuguaglianze». Queste dichiarazioni di Cristina Tajani, assessore al lavoro e alle attività produttive del Comune di Milano, ben rappresentano l'idea ambiziosa che guida questo progetto.

All'interno di questo percorso va inserito, in primo luogo, il bando *Metter su bottega*. Il provvedimento, recentemente approvato, mette a disposizione 1,4 milioni di euro a favore di aspiranti imprenditori che scelgono di far nascere e crescere le loro attività nelle aree meno centrali della città: dal quartiere Adriano, a Quarto Oggiaro, da Gratosoglio a Lambrate passando da Lorenteggio al Vigentino sino alla Barona e alla Bovisa, con particolare attenzione allo sviluppo della zona Niguarda. Lo stanziamento prevede un finanziamento a fondo perduto e uno a tasso agevolato, per un ammontare complessivo non superiore a 50mila euro per progetto. Saranno previsti punteggi aggiuntivi per quei progetti d'impresa che riguardano la manifattura e il nuovo artigianato e per i progetti proposti da aspiranti donne imprenditrici.

In secondo luogo, sono già stati attivati percorsi di formazione professionale per i Neet (*Not in education employment or training*) sui temi della manifattura digitale, direttamente nei laboratori già esistenti o negli incubatori di imprese innovative, come Fabriq, l'incubatore di inno-

¹ Intervista di Rubino all'assessore Tajani (2018).

vazione sociale del Comune di Milano, esistente già da alcuni anni e situato anch'esso in un quartiere periferico come Quarto Oggiaro.

Nell'ottica di connettere forme di reinsediamento produttivo e commerciale delle periferie e coesione sociale, si muove il progetto sul *commercio di vicinato*, che ha l'obiettivo, attraverso finanziamenti tramite bando, di realizzare all'interno dei mercati coperti ed esterni, azioni di animazione culturale e sociale. A presentare progetti potranno essere realtà (associazioni, cooperative sociali, fondazione con finalità sociali) che si impegnino a sviluppare azioni di rigenerazione territoriale.

Non va infine dimenticato il ruolo svolto dagli sportelli comunali dei servizi per il lavoro, come ad esempio i centri Fleming e San Giusto, che operano nella periferia ovest della città per favorire percorsi di inserimento lavorativo e sociale dei disabili e dei soggetti più fragili.

La terza linea di intervento è quella realizzata nell'ambito delle politiche sociali. Anche in questo caso sono molte le attività promosse nei quartieri e contenute nel *Piano del welfare* sui temi delle disabilità, della salute mentale, degli anziani, delle dipendenze, dei percorsi di inclusione dei migranti, dei minori, dei senza fissa dimora e di tutti i soggetti in difficoltà, realizzando una stretta collaborazione tra amministrazione locale e soggetti del terzo settore.

In questo contesto rientra, ad esempio, *Proviamociassieme*, progetto promosso dal Comune di Milano in convenzione con il Dipartimento Salute mentale dell'Azienda ospedaliera Fatebenefratelli e realizzato da Fondazione Casa della Carità. Il progetto viene svolto nel quartiere di Molise Calvastrate ed è rivolto agli abitanti con disagio psichico. Le azioni messe in campo, oltre che di carattere assistenziale e riabilitativo, prevedono il sostegno all'abitare attraverso lavori di bonifica, manutenzione e abbellimento delle abitazioni, il consolidamento dei gruppi di auto mutuo aiuto, il contrasto alla cronicizzazione della malattia.

A ottobre è stato aperto un bando del Comune di Milano, rivolto ad associazioni, enti e istituzioni del terzo settore, per presentare proposte progettuali mirate a realizzare attività di promozione della coesione sociale nei quartieri, con particolare attenzione alle periferie. In particolare, i progetti dovranno riguardare lo sviluppo dei legami di comunità e dell'inclusione sociale e quello delle reti sociali nei territori, la promozione di interventi di mediazione sociale e culturale, la cura degli spazi condivisi e del verde, l'ascolto, l'orientamento, il lavoro.

2.3 La spinta del mondo associativo e della società civile e l'azione del sindacato

I paragrafi precedenti hanno messo in evidenza, oltre all'azione degli enti locali, una caratteristica centrale del territorio milanese: l'enorme ricchezza del tessuto sociale che opera nella periferie, che è portatore non solo di una elevata capacità progettuale, ma anche di una forte spinta verso il cambiamento e l'innovazione delle politiche. Il panorama è vastissimo: associazioni, cooperative sociali, organizzazioni sindacali, imprese sociali. Ci sono realtà che agiscono in più territori, altre che legano la loro attività a uno specifico quartiere o Comune. Ricommissione dei legami sociali, nuove e vecchie povertà, scuole di lingua italiana e percorsi di inclusione per stranieri (Milano è la città del Sant Ambroeus, la prima squadra di calcio di richiedenti asilo e rifugiati), percorsi di formazione professionale e inserimento lavorativo, interventi per i minori, disabilità e salute mentale, housing sociale, carcere, aggregazione culturale e sportiva, mense sociali. I temi oggetto degli interventi sono moltissimi. Alcune realtà del territorio si occupano trasversalmente delle varie fragilità, e altre, per scelta e storia, sono orientate a definire uno specifico settore in cui muoversi.

Sempre più ricca è la presenza di gruppi spontanei e informali che svolgono attività per il proprio quartiere. Cittadini che si uniscono per il bene comune, che nello svolgere attività di promozione sociale (dalla cura del proprio quartiere, all'organizzazione di cineforum, ecc.), si legittimano anche come soggetti con cui il Comune e il Municipio discutono i problemi da affrontare. Sono inoltre in forte aumento le esperienze di *social street*, gruppi nati con lo scopo di favorire le buone pratiche di vicinato, socializzare con i vicini della propria strada di residenza al fine di instaurare un legame, scambiarsi professionalità e conoscenze, portando avanti progetti collettivi di interesse comune.

In questo quadro si svolge l'azione del sindacato milanese. Come è stato messo in evidenza, negli ultimi anni il sindacato ha sperimentato nuove forme di tutela e rappresentanza nel territorio, anche progettando e realizzando direttamente servizi e interventi per l'inclusione sociale, spesso in rete con altri soggetti (Bonini e Lembo, 2016).

In questa direzione va vista la partecipazione della Cgil di Milano ai laboratori di italiano sui temi del lavoro per migranti, organizzati insieme alla Fondazione Franco Verga, un'associazione milanese che da molti anni si occupa di migranti e insegnamento della lingua italiana. Il percorso ha l'obiettivo di approfondire la conoscenza della lingua, maturando allo stesso tempo consapevolezza in tema di diritti e dove-

ri dei lavoratori, tutela della salute e della sicurezza e strumenti per la ricerca del lavoro.

Nella stessa direzione si è mossa l'attività di orientamento e consulenza che la stessa Cgil ha realizzato nei confronti dei richiedenti asilo della caserma Montello e agli stranieri presenti nel Municipio 8 del Comune di Milano.

Da queste due esperienze è nato il progetto *La Pagoda*, che raggruppa diverse realtà del territorio (Cgil Milano, Fondazione Franco Verga, Auser, Volontari francescani), e che, realizzato in collaborazione con il Comune di Milano, vuole essere un punto di riferimento per tutte le persone fragili del Municipio 8 milanese, fornendo orientamento sui temi del lavoro e della formazione, delle prestazioni sociali e sanitarie, tutela legale, e organizzando laboratori nel quartiere sui temi del progetto professionale e dell'inserimento lavorativo.

3. Il modello Milano e le sue politiche attive al servizio sociale: punti di forza e debolezze

Dopo la descrizione di differenti progettualità che investono le periferie milanesi, ci si chiede ora quali siano i punti di forza e quali le criticità di quello che può essere definito il modello Milano.

In primo luogo, si può affermare che gli attori istituzionali (Città metropolitana, Comune di Milano e gli altri Comuni del territorio) abbiano dimostrato una effettiva volontà politica di agire per affrontare il tema delle periferie e per attivare strumenti che facilitino l'inclusione sociale.

In secondo luogo, questa volontà politica è agita attraverso notevoli competenze progettuali, buona collaborazione con gli attori sociali del territorio, capacità di mobilitare risorse economiche per gli interventi. Questo è dimostrato non solo dai progetti descritti nell'articolo, ma anche da altre virtuose esperienze del territorio milanese, come ad esempio i tanti percorsi finanziati agli enti locali da Fondazione Cariplo o le iniziative nate dal piano regionale per la conciliazione dei tempi vita lavoro. Fermo restando che tutti i risultati dei progetti andranno poi valutati, si può essere quindi d'accordo con chi sostiene che quello della Città metropolitana di Milano sia uno dei più innovativi e interessanti progetti tra quelli finanziati nel Piano periferie (Arona, 2017).

Città metropolitana è stata infatti in grado di porsi come soggetto di

riferimento e coordinamento su un tema centrale: l'attivazione e lo sviluppo di modalità innovative per la riconversione, gestione e messa in rete di spazi e progetti rivolti all'accoglienza, alla cultura e alla coesione sociale.

Una notevole volontà e capacità d'azione va riconosciuta all'amministrazione comunale milanese. Tante iniziative realizzate e in cantiere e capacità di mobilitare risorse aggiuntive per sostenere la propria visione in tema di periferie. Si pensi, ad esempio, al citato bando *Metter su bottega*, che ha risorse derivate da fondi ministeriali erogati grazie alla legge 266/97, che sostiene la nascita di nuove imprese collocate in ambiti urbani caratterizzati da particolare degrado socio-economico, o alla capacità di agganciare risorse provenienti da fondi europei per le politiche sull'innovazione.

In terzo luogo, come è stato già ampiamente descritto, elemento costituente del territorio milanese è la presenza di un ricco e radicato sistema di «energie sociali», composto da varie forme di associazionismo, cooperazione sociale, start up con forte valenza sociale e altre esperienze.

Non si tratta solo di un tessuto sociale che agisce, sotto varie forme, per l'inclusione sociale delle fasce più deboli, ma che, in molti casi, riesce a sperimentare, innovare e a dare una forte valenza politica al proprio agire quotidiano.

La capacità degli attori istituzionali e sociali di parlarsi e confrontarsi, non senza momenti di conflittualità, ha permesso di sviluppare relazioni inedite tra pratiche dal basso e istituzioni, consentendo di mettere in campo politiche pubbliche e progettualità virtuose.

All'interno di questa dinamica positiva non mancano però elementi di forte criticità. La sensazione generale, di chi agisce quotidianamente nel territorio, è che non vi sia la capacità di trovare un minimo comune denominatore, una visione comune e condivisa degli interventi da realizzare. Esistono moltissime buone pratiche, che costruiscono importanti reti sociali, ma tutte risultano essere molto frammentate. Nello stesso quartiere, nella medesima periferie, insistono interventi promossi da soggetti diversi, sia istituzionali che associativi, di grande valore, ma che risultano essere assolutamente frammentati, con il rischio di sovrapposizioni e di una dispersione di energia. Si pensi, ad esempio, alla difficoltà dei progetti del piano periferie nazionale di comunicare con i piani di zona, lo strumento per la programmazione delle politiche sociali previsto dalla legge 328/2000, oppure con il piano per la conciliazione dei tempi di vita lavoro. Anche l'amministrazione

RPS

Ivan Lembo

comunale milanese ha la necessità di maggiori integrazioni tra i vari settori. Se è vero che non manca una comune visione politica della giunta delle strategie da adottare, si manifesta però una difficoltà di collaborazione quando queste si traducono in interventi nel territorio.

C'è la necessità che Città metropolitana, che ha manifestato le sue grandi potenzialità nel piano periferie, possa assumere un vero ruolo politico e che sia al centro di un modello di governance, di una nuova configurazione politica e di governo, che sappia porre una forte attenzione al tema dello sviluppo e della coesione sociale di una comunità che rischia di produrre pericolose sacche di marginalizzazione all'interno di un quadro di sviluppo sempre più diseguale.

C'è bisogno che nel territorio comunale si valorizzi il ruolo dei Municipi, enti prossimi ai bisogni delle persone.

In questo quadro quella che si può definire «la politica dei bandi» non sembra essere di molto aiuto, non garantendo la continuità di progetti, che magari si dimostrano virtuosi, e determinando una situazione di costante incertezza e precarietà del mondo associativo e del privato sociale e degli operatori sociali che ci lavorano.

C'è bisogno di continuità dei servizi, di risorse strutturali, di cicli di finanziamento di lungo periodo, nell'ambito di una programmazione politica condivisa e una coprogettazione degli interventi.

Quante volte si assiste alla chiusura di questo o quel servizio, che ha prodotto risultati molto positivi per un quartiere, perché sono finiti i finanziamenti di uno specifico progetto? Con gli attori del sociale, che, quotidianamente, cercano di capire se un bando comunale, ministeriale, di una fondazione o di altri soggetti, possa finanziare le loro attività. L'elevato rischio di marginalità del lavoro sociale e le condizioni economiche degli operatori sociali non può essere un tema sottaciuto se si è veramente interessati a realizzare percorsi di coesione sociale dei quartieri più difficili.

Da ultimo, si pone il tema, anche nel ricco territorio milanese, delle difficoltà vissute dai servizi pubblici territoriali, a rischio chiusura o comunque con forte carenza di personale.

Si pensi alla mancanza di assistenti sociali e delle difficoltà che questo determina per le famiglie più fragili. A Milano questo rende ad esempio molto difficile realizzare efficaci progetti di accompagnamento previsti dal reddito d'inclusione (Rei). Si pensi ancora ai tanti progetti che il territorio dedica al tema della salute mentale e di come questi rischiano di essere vanificati se nel contempo i centri per la salute mentale hanno sempre meno psicologi ed educatori.

4. Alcune proposte di programmazione territoriale: inchiesta sociale, agenti di sviluppo, valutazione e formazione

Alla luce degli elementi positivi e delle criticità messe in evidenza, si dedica questo ultimo paragrafo a descrivere alcune proposte da cui si potrebbe partire per rafforzare il legame e il confronto tra i diversi attori del territorio, in un'ottica di programmazione territoriale. Queste proposte richiedono un forte impegno degli attori istituzionali.

La prima azione è la definizione di un modello comune di lettura e analisi dei bisogni delle persone nei territori. L'inchiesta sociale è qualcosa di molto costoso, che necessita di impegno, elevate competenze e risorse. Allo stesso tempo è più che mai necessaria, sia per progettare interventi che rispondano alle reali esigenze delle persone, sia per favorirne la partecipazione, in una logica di welfare generativo. È fondamentale l'ascolto e il coinvolgimento delle persone non solo come beneficiari degli interventi, ma anche come protagonisti degli stessi. Rigenerare un quartiere vuol dire lavorare su e con i suoi abitanti (Ostanel, 2017). È quindi necessario produrre un modello per la rilevazione e l'analisi dei bisogni a disposizione dei territori, che possa poi essere modellato a seconda delle differenti realtà locali.

La seconda azione riguarda quelli che il rapporto della Commissione parlamentare chiama agenti di sviluppo per la crescita delle comunità locali. Si potrebbero anche definire connettori sociali, facilitatori, attivatori. Al di là della denominazione, sarebbe importante un percorso comune per l'implementazione di figure professionali che lavorino per connettere nei territori progetti, mondi, storie, culture, istituzioni, organizzazioni, compartimenti stagni della città. Figure che costruiscono ponti nel territorio tra le iniziative del sociale, della sanità, dell'ambiente, della cultura, del lavoro, dello sport, del commercio, dell'urbanistica, della sicurezza urbana e dell'economia. Vanno curati gli spazi intermedi: luoghi ed iniziative in cui si ragiona ad alta voce sui bisogni e sulle soluzioni praticabili. Luoghi ed iniziative che sostengono le responsabilità, dove i processi vengono riconosciuti e dove si promuove l'appartenenza al territorio con tutte le sue contraddizioni e responsabilità. Costruire reti sociali è molto faticoso e necessita di risorse e non può essere fatto se non con il forte investimento degli attori istituzionali. Si tratta quindi di un progettare percorsi, innanzitutto formativi, che mettano insieme operatori sociali, pubblici e privati, delegati sociali del sindacato, attivisti e animatori sociali, attori economici e dell'innovazione sociale di ogni territorio e quartiere.

RPS

Ivan Lembo

Infine, dei percorsi e progetti realizzati nel territorio deve poter essere valutata l'efficacia. È più che mai necessario dotarsi di strumenti comuni, validi e a disposizione di tutti i territori, di monitoraggio della valutazione delle politiche e degli interventi nelle periferie. Una valutazione efficace consentirebbe una migliore programmazione dei successivi percorsi, di quelli che vanno implementati e di quelli sui quali, magari, non ha più senso investire. Sotto questo punto di vista, il sistema di valutazione previsto nell'ambito del progetto *Welfare metropolitano e rigenerazione urbana* potrebbe essere un esempio dal quale partire per avviare una discussione condivisa.

Riferimenti bibliografici

- Arona A., 2017, *Rigenerazione urbana e inclusione sociale per la Città Metropolitana di Milano*, «Quotidiano del Sole 24 ore Edilizia e Territorio», 10 marzo.
- Bonini M. e Lembo I., 2016, *Tra innovazione e nuova rappresentanza: le sfide del sindacato nelle politiche urbane milanesi*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 87-100.
- Carrubba S., 2018, *Milano, un progetto per l'Italia*, in Lodigiani R. (a cura di), *Milano 2018 Agenda 2040 Rapporto sulla città di Ambrosianum Fondazione Culturale*, Franco Angeli, Milano.
- Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, 2017, *Le politiche attive al servizio del sociale, in Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre, Relatore: on. Roberto Morassut, disponibile all'indirizzo internet: http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/019/INTERO.pdf.
- Lelo K., Monni S. e Tomassi F., 2018, *Disuguaglianze metropolitane: un confronto con Milano e Napoli*, in D'Albergo E. e De Leo D. (a cura di), *Politiche Urbane per Roma, la sfida di una capitale debole*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- Ostanel E., 2017, *Rigenerazione Urbana e innovazione sociale. Un ossimoro?*, in Bidussa D. e Polizzi E. (a cura di), *Agenda Milano. Ricerche e pratiche per una città inclusiva*, disponibile all'indirizzo internet: http://fondazionefeltrinelli.it/app/uploads/2017/02/Agenda-Milano.-Ricerche-e-pratiche-per-un-paese-inclusivo_eBook.pdf.
- Rubino S., 2018, *Manifattura 4.0: il «ritorno al futuro» di Milano*, intervista all'assessore al Lavoro, alle attività produttive e al commercio del Comune di Milano, Cristina Tajani, disponibile all'indirizzo internet: www.thenewsroom.it/manifattura-4-0-ritorno-al-futuro-milano/?fbclid=IwAR3WksHLMwi75SYuv3RalNL7ut62RIkufLEqtQjoeFa3Uf0WkXbXFibXne4

Fare welfare nelle periferie: questione di bene comune

Andrea Mornioli

RPS

L'articolo analizza la sezione relativa alle «Politiche attive al servizio del sociale» della Relazione della Commissione parlamentare sulle periferie, concentrandosi in particolare su un aspetto: la proposta ai servizi sociali che operano in contesti ad alta marginalità e sofferenza di tornare a pensare il lavoro sociale dentro a un contesto comunitario e non solo dentro gli ambiti del disagio e della sofferenza.

Questo significa affiancare agli interventi diretti a specifici

destinatari azioni di mediazione sociale, la cura delle relazioni all'interno delle comunità e l'attuazione di reti di intervento che coinvolgano tutte le istituzioni e le risorse locali.

L'articolo sottolinea la necessità di trovare alleanze e linguaggi che aiutino a cambiare il senso comune e a convincere che fare welfare e produrre emancipazione non solo è giusto dal punto di vista etico e civile, ma è anche conveniente in termini di spesa e decisivo per lo sviluppo economico.

1. I servizi sociali tra risposta ai bisogni e produzione di socialità

Il capitolo 4 – *Le politiche attive al servizio del sociale* – della Relazione sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, se da un lato offre una lettura del tema articolata per specifiche aree di impegno per i servizi sociali, dall'altro propone alcuni orientamenti trasversali alle diverse aree di intervento, da utilizzare come sfondo per provare ad articolare un aggiornamento e un'innovazione dei servizi stessi. Il contributo si concentra su questo secondo ambito, tentando di proporre una lettura che colloca il fare sociale, le sue pratiche e i suoi presidi dentro a una relazione stretta con la comunità locale, con i suoi soggetti, con le sue istanze e con i suoi attori. Iniziamo la lettura partendo dalle parole di un dirigente scolastico di una scuola secondaria di primo grado di una periferia napoletana: «Nella mia scuola ci sono una ventina di ragazzi che definisco “intrattabili” dall'istituzione scuola, almeno per come è oggi in grado di pro-

RPS

FARE WELFARE NELLE PERIFERIE: QUESTIONE DI BENE COMUNE

porsi e di adempiere al suo mandato educativo. Il luogo-aula, e la stessa didattica curriculare, sono per loro, sia mentalmente che fisicamente, ambiti troppo stretti, inconciliabili con le loro modalità relazionali e, soprattutto, non connessi con le loro aspettative future. Per riuscire a riaprire un rapporto con loro avrei bisogno di una équipe multidisciplinare in grado da una parte di agganciarli nei loro luoghi di vita e di aggregazione, dentro e fuori la scuola, e dall'altro di affiancare i docenti in aula in un lavoro congiunto di innovazione dei metodi e delle metodologie educative. Consapevole, soprattutto, della centralità della scuola, ma allo stesso tempo certo della sua insufficienza in contesti complessi e duri come quelli della periferia in cui lavoro. Avrei bisogno di poter contare su un'alleanza tra attori in grado di farsi "comunità educante" perché capace di assumere come propria responsabilità collettiva il sostegno non solo della scuola ma di ogni opportunità formativa e culturale. Al contrario, oggi, la loro presenza produce una fuga da parte delle altre famiglie che, pur vivendo nel quartiere, preferiscono iscrivere i loro figli in istituti ubicati in altre parti della città. Così la mia scuola tende a diventare luogo-ghetto, che forse contiene le loro vite inquiete e la loro sofferenza, ma che non li aiuta nel tentativo di uscirne. Non produce, insomma, un cambiamento individuale e collettivo, finendo così per trasformarsi in una sorta di ammortizzatore sociale».

Nelle parole del dirigente, nella sua sostanziale dichiarazione di insufficienza rispetto al proprio mandato e alla sua percezione della necessità di attivare tutti gli attori della comunità per poter far fronte a tale mancanza, si ritrova una coerenza e una sintonia evidente con una delle indicazioni che più volte ritorna nella relazione, come ad esempio nella parte sulle «Agenzie sociali di quartiere», dove l'esigenza del fare insieme, di rompere gli specialismi per costruire alleanze in grado davvero di farsi carico delle complessità viene così proposta: «Dovranno essere aperte nei quartieri, sulle strade, offrendo un'interfaccia accogliente ed efficace, nella logica dello sportello unico, per superare la frammentazione del trattamento amministrativo dei bisogni che ancora oggi si ripropone in molti territori». Avvertendo ancora che «non si dovrà trattare di nuovi asteroidi calati dall'alto nei quartieri. Dovranno essere piuttosto degli organismi di interfaccia, degli *hub* fra i centri di servizio sociale dei Comuni, delle scuole, dei centri per l'impiego e dei diversi servizi già esternalizzati a enti del terzo settore». Insomma, un impianto culturale, metodologico e operativo che richiama alla necessità, per ogni presidio di welfare ed educativo, di fare

i conti con la propria insufficienza e soprattutto di investire risorse e tempi per stringere alleanze, trovare connessioni, attivare canali di reciproco aiuto con gli altri attori e con le altre risorse dei territori, sapendo cogliere i nodi che legano i diversi bisogni e producendo auto-organizzazione e protagonismo.

In altre parole, un fare insieme, capace di andare oltre gli specifici mandati, e che sappia far fronte a quello che oggi è il senso evidente di spaesamento e, a volte, di impotenza delle operatrici e degli operatori di fronte alla complessità e alle continue evoluzioni dei fenomeni sociali e delle forme più dure della fragilità e della marginalità. Soprattutto nelle aree più degradate delle città, che spesso si sovrappongono alle loro periferie. Periferie che, come giustamente detto nella relazione, non possono essere definite con il solo carattere spaziale, ma che sono luoghi caratterizzati da condizioni di degrado determinate dall'incrocio tra «dimensioni socio-economiche e dimensioni spaziali della vulnerabilità».

Un'interazione in negativo tra fattori sociali, economici, urbanistici e culturali che obbliga tutti i diversi servizi a rivedere non solo la propria strumentazione ma la stessa prospettiva degli interventi sociali che non possono più limitarsi né alla pretesa di poter pensare di avere come unico riferimento specifici destinatari (ben definiti e con bisogni chiari) né di potersi limitare alla sola risposta ai bisogni senza interrogarsi su come si possa promuovere l'aggregazione e il protagonismo delle persone destinatarie dei servizi e delle comunità che stanno loro attorno.

A partire dal farsi carico non solo delle persone in difficoltà ma anche delle percezioni – spesso preoccupanti e negative – che i fenomeni sociali in cui le stesse sono coinvolte provocano nelle comunità locali. Perché è del tutto evidente che le operatrici e gli operatori non possono lavorare in ambienti diffidenti e ostili, dove le persone maggiormente in difficoltà vedono complicarsi i loro percorsi di emancipazione poiché nell'immaginario collettivo, come nel dibattito pubblico, o non sono nominate o sono nominate a sproposito.

Come scrive Marco Revelli (in Bonomi, Magnaghi e Revelli, 2015) nelle nostre città e nei nostri luoghi «la separazione tra bordi e centro, tra marginali e inclusi, tra il mondo dei primi, o presunti tali, e quello degli ultimi appare sempre più marcata e distante. E in tale separazione, [...] le marginalità si induriscono e si cronicizzano, vengono gestite – o si tenta di gestirle – con il contenimento e con la repressione o con la carità [...] E così il diritto alla sopravvivenza finisce per essere

RPS

Andrea Morniroli

equiparato, nell'immaginario collettivo ma spesso anche nel racconto pubblico, al diritto al decoro».

Per questo occorre prendere in carico anche i luoghi e chi li abita perché, come sottolineato spesso dalla rivista *Animazione Sociale*, le sofferenze individuali sono sempre più sofferenze urbane. Perché in territori sempre più abitati da vulnerabilità, da diseguaglianze e da assenza di futuri certi e di prospettive accessibili di benessere e lavoro le persone tendono a rifiutare la fatica dell'ospitalità per affidarsi piuttosto, consapevolmente o meno, alla facilità del rifiuto, dell'indifferenza, dell'individuazione di nemici opportuni su cui scaricare colpe e responsabilità delle proprie mancanze e precarietà. Oppure, come sottolinea il dirigente, rispetto alla fuga delle «famiglie bene» dalla sua scuola di periferia, queste tendono ad allontanare o a allontanarsi da chi è più indietro e crea problemi, in tal modo finendo per costruire società separate, dove i primi appaiono lontani e irraggiungibili e dove il conflitto si scarica nelle relazioni tra ultimi, penultimi e vulnerabili.

Sapendo che le città e le loro periferie non sono fisiologicamente luoghi pacificati, perché attraversati dalle spinte e dai conflitti che si determinano nella continua necessità di accettare e di convivere con gli altri.

Sapendo che, in comunità sempre più incattivite e corporative, anche un buon sistema di welfare può non bastare se non si lavora costantemente con l'insieme delle persone per ritrovare con loro canali di comunicazione e di condivisione. Altrimenti il rischio, da una parte, è quello di finire per proporre un sistema di protezione sociale che si limita a contenere le diverse forme del disagio, peraltro in una logica in cui le nuove fragilità non riconducibili alle aree tradizionali del lavoro sociale rischiano di essere abbandonate a se stesse perché non viste e comprese dai servizi e da chi vi lavora. Dall'altra, di ghettizzare il welfare come sistema utile solo agli ultimi e ai marginali, separato da chi si sente incluso, quasi vissuto dalle comunità con diffidenza perché interpretato come offerta troppo vicina a chi, dalle stesse comunità, viene percepito con preoccupazione o addirittura considerato come un nemico.

2. *Un cambiamento di prospettiva*

Un quadro, quello descritto, che chiede ai servizi e ai presidi di welfare di proporre nel loro fare un vero e proprio ribaltamento culturale,

prima ancora che metodologico-operativo. Ma, al contrario, almeno in molti casi, gli interventi sociali appaiono invece rintanati nel consolidato, schiacciati dalla forbice tra esigenze e bisogni sempre più ampi e differenti e un serbatoio di risorse e di attenzioni istituzionali che è andato via via riducendosi nel corso degli anni. Un processo di costante sottrazione pubblica che non è stato solo economico, ma prima di tutto politico: privilegiando, da una parte, un approccio sostanzialmente contenitivo-emergenziale – nell’impianto dei servizi –, d’altra, continuando a pensare al welfare e alle politiche di contrasto alla povertà e a quelle mirate alla coesione sociale come ambito di intervento possibile solo a seguito dello sviluppo e non invece come insieme di interventi e di misure che dello sviluppo sono presupposto indispensabile.

Per uscire dallo stallo, per ritrovare senso e impatto nelle periferie, al di là di quelli che possono essere gli specifici interventi, la Relazione propone alcuni orientamenti di fondo che vanno tenuti in considerazione nella rivisitazione dell’impianto operativo dei servizi sociali.

In primo luogo, la Relazione propone la necessità di rileggere metodologie e interventi cercando di capire se con le loro attività si riesce a produrre socialità e legami in un momento in cui tutto sembra separarsi.

In questa chiave può essere utile provare a leggere i servizi anche attraverso alcuni indicatori che servono a chiarire il concetto di «spazio pubblico», definito non solo attraverso la sua fisicità o il fatto che la sua proprietà sia pubblica, ma interpretandolo sulla base della sua capacità, appunto, di produrre socialità. Di essere davvero conosciuto e accessibile, di promuovere la partecipazione e il protagonismo delle persone che vi abitano o lo frequentano, di ricostruire «fiducia reciproca» tra le differenze che in esso convivono.

E da qui, allora, nella lettura delle politiche sociali, ci si può chiedere se i servizi e gli interventi:

- ◆ hanno ancora una «funzione pubblica»?
- ◆ hanno ancora l’interesse a lavorare per farsi «percepire come bene comune», come «luoghi di interesse collettivo e di pubblica utilità»?
- ◆ hanno la capacità non solo di farsi carico delle persone più fragili, ma anche delle percezioni, spesso di diffidenza e di ostilità, che la loro presenza provoca nell’opinione pubblica, sulle sue percezioni, sul senso comune.

RPS

Andrea Morniroli

Tutto questo in un contesto, come ben specificato nella Relazione, in cui il quadro delle fragilità e della marginalità urbane si è modificato nel profondo, ampliando le aree delle persone coinvolte. Infatti, se si guarda alla configurazione del disagio e della sofferenza urbana, appare evidente come la marginalità – soprattutto nelle città e nelle loro periferie –, e più in generale il quadro della povertà, non solo riguardi aree sempre più diffuse di popolazione, ma sia anche caratterizzato da aree grigie e da «soggettività di passaggio», dove alle forme tradizionali del disagio e dei comportamenti a rischio vanno aggiungendosi figure e fenomeni nuovi.

Le ricadute lunghe e strutturali della crisi economica, insieme alla progressiva e costante sottrazione di risorse pubbliche ai sistemi di welfare, hanno determinato da un lato l'aumento e il cronicizzarsi delle disuguaglianze, d'altro l'impoverimento di vaste aree di popolazione, mettendo a rischio la quotidianità di persone e famiglie che, pur non portando con sé particolari situazioni di disagio, semplicemente non reggono o non riescono ad arginare le spinte verso il basso (basti pensare all'impoverimento dei ceti medi o a nuovi fenomeni come le ludopatie o ancora alle diffuse forme di grave sfruttamento lavorativo in cui il lavoro viene percepito come una sorta di dono da accettare a qualunque condizione anziché un diritto).

E allora, se si vuole provare a rispondere alle tre domande appena riportate, occorre in primo luogo uscire dalle cornici troppo strette dei servizi e dell'ambito tradizionale degli interventi sociali e socio-sanitari per provare a «navigare in mare aperto». Occorre attrezzare gli interventi e le attività per renderli capaci non solo di raggiungere chi da solo non riesce o non può rivolgersi agli stessi, ma anche tutti cittadini che abitano loro intorno, allo scopo di ricostruire legami e relazioni, di ridefinire camminamenti tra le tante parti separate, ricucendo, così, le fratture prima che i vuoti vengano riempiti da spinte corporative o da idee identitarie fondate sull'allontanamento o sul dominio sulle altre differenti.

Provando quindi a rispondere a bisogni e a supportare il recupero di relazioni positive, nonché a promuovere e a sostenere processi di aggregazione della domanda verso forme di auto-organizzazione e di protagonismo diretto. In altre parole, come propone la Relazione, di presentarsi non solo come ricercatori di bisogni, ma anche come «scovatori» delle tante risorse, le tante resistenze e i tanti protagonismi che nelle periferie sono presenti e che spesso costituiscono gli unici punti di riferimento e di aggregazione esistenti e accessibili.

Per fare un solo esempio, basti guardare alle sempre più diffuse domande di partecipazione alla rigenerazione dei luoghi e degli spazi che nascono in molte città e spesso proprio nelle periferie più segnate dal degrado e dal disagio urbano. Sono domande che vanno accompagnate fuori dallo specifico per provare a collocarle in un nuovo senso di appartenenza e di relazione con lo spazio pubblico. Una domanda di partecipazione che va portata in una dimensione politica mirata al cambiamento.

Chiaramente tornare a pensare il lavoro sociale dentro a un contesto comunitario e non solo dentro agli ambiti del disagio e della sofferenza non è cosa facile. Se le persone nella larga maggioranza delle situazioni vedono chi è impiegato nel sociale come addetto al solo disagio, come operatore utile solo a chi sta male, la responsabilità è anche delle operatrici e degli operatori che sono i primi a pensarsi esclusivamente dentro a tale ambito di relazione.

Un'auto-collocazione ai margini, un rinchiudersi nella cornice dei soli servizi che ha avuto un duplice effetto negativo: da una parte il determinarsi del progressivo isolamento dei servizi stessi e dei presidi del lavoro sociale in generale, visti come ambito tutto sommato sacrificabile in tempi di scarsità di risorse. Dall'altra, la perdita della capacità di legare le competenze professionali alla dimensione della proposta culturale e della tensione al cambiamento.

Per questo diventa prioritario attivare un processo in cui gli interventi, i luoghi e le risorse dei servizi, senza perdere di vista il loro mandato e il loro rivolgersi ai più fragili, si attrezzino per trasformarsi in laboratori di cittadinanza. Occorre uscire da ambulatori e uffici e dalle rigidità dei protocolli, per proporre ambiti in cui il lavoro sociale pensi all'insieme della comunità locale come proprio ambito di intervento e di relazione ed evitare che le stesse comunità finiscano per privilegiare definitivamente logiche corporative e di conflitto, finendo così sia per inasprire le difficoltà di chi è più indietro sia di aumentare le ansie e le insicurezze di chi è o si sente incluso.

Quindi, al di là di quelle che possono essere le specificità dei diversi interventi e servizi nel costruire lavoro sociale, bisogna sapere che per porre in essere azioni concrete di welfare occorre una duplice vicinanza: la prima, più tradizionale, è la capacità di stare accanto agli ultimi e ai marginali. La seconda, più nuova, ma urgente e dirimente, è quella di saper accogliere le ansie e di farsi carico del riconoscimento dei diritti di chi si sente minacciato dalla convivenza con chi vive situazioni di disagio e di devianza. Perché provare a costruire diritti per gli ulti-

RPS

Andrea Morniroli

mi, contrapponendoli a quelli dei primi, è una modalità perdente. Fare lavoro sociale in un mondo sempre più basato su logiche corporative, egoiste e infastidite dalla relazione con il disagio significa da un lato lavorare con gli ultimi per responsabilizzarli alla necessità di un rapporto quanto meno di possibile convivenza con i primi e lavorare al contrario con gli altri con lo stesso obiettivo, con una sorta di attenzione all'educazione all'accoglienza. Chiudersi in ruolo di esclusiva vicinanza con la sofferenza significa perdere la capacità di farsi ponte, di giocare un ruolo di cinghia di trasmissione. Nella chiusura dentro ai servizi le operatrici e gli operatori rischiano di essere percepiti come «avvocati» degli ultimi e quindi, al massimo, riconosciuti come «bravi e volenterosi», ma mai come possibili e utili alleati della «normalità».

Per questo a chi oggi è impegnato nel sociale è richiesto un lavoro che guardi alla comunità nel suo complesso, a partire dal provare a costruire vere e proprie *alleanze di prospettiva e di cambiamento* che si caratterizzino, in primo luogo, quali spazi di riconoscimento reciproco e democratico tra attori e soggettività differenti. Spazi che, in qualche modo, si configurino in termini rivoluzionari perché capaci di proporre aperture e innovazioni in un momento in cui tutto sembra statico o, addirittura, in arretramento; di costruire legami e reciprocità in un'epoca di epoca di frantumazione, di competizione e in cui si assiste al prevalere di egoismo e individualismo; di ricollocare al centro del governo e delle relazioni la persona; di proporre spazi democratici in quanto capaci di far partecipare le diverse soggettività e di rendere accessibili le informazioni e i luoghi decisionali.

Partendo dal guardare e dal coinvolgere tutte quelle realtà che nelle periferie, come descritto nella Relazione, «decidono di impegnarsi per produrre valore sociale, riusando e riciclando beni che hanno perduto funzioni e usi: immobili dismessi o sottoutilizzati sono riattivati e diventano centri di produzione culturale e spazi di co-working, caffetteria, spazi per il doposcuola degli studenti, sale prova musicali e posti dove ballare; aree abbandonate sono trasformate in orti e spazi per il gioco; cascine tornano ad accogliere attività agricole, ma si aprono anche al co-housing e offrono ospitalità per lo sviluppo di start-up; immobili del demanio sono oggi spazi per l'arte, così come ex capannoni artigianali diventano palestre. Riattivando immobili e riusando spazi abbandonati, promuovono coesione sociale, creano occasioni di lavoro, sostengono il reinserimento in percorsi di formazione all'auto-imprenditorialità dei giovani del quartiere» (pag. 165)

E, occorre, come sottolineato ancora nel lavoro della Commissione,

far emergere quelle «energie diffuse, le iniziative di riscatto, le pratiche di inclusione attiva, le politiche pubbliche intelligenti» che spesso rimangono nascoste, invisibili perché schiacciate da una quotidianità dura e precaria, ma che pure rappresentano risorse fondamentali per determinare la rigenerazione sociale e urbana di tante persone e luoghi narrati prevalentemente attraverso le loro fragilità. Trovando in questo modo un equilibrio tra la cura dei disagi e la valorizzazione di competenze e desideri.

Investendo anche su nuove figure professionali che lavorino principalmente sul farsi carico delle comunità, individuando e riconoscendo i bisogni per orientare servizi e prestazioni, ma anche per «imbastire» i territori, costruendo legami e alleanze tra tutte le risorse e tra tutti gli attori positivi in essi presenti. Servono «amministratori di comunità» che, come quelli di condominio, sappiano mediare i conflitti e far percepire all'insieme degli interlocutori la convenienza e la bellezza di abitare, curare e valorizzare gli spazi e i beni comuni.

Tutto questo richiama le politiche di welfare ad assumere con forza la necessità di rivedere e di ridefinire pratiche e interventi in un percorso che, a partire da alcune sperimentazioni, permetta di aggiornare e di rivisitare strumenti, interventi e servizi con la finalità di legare in modo stretto la tutela e la promozione dei diritti delle persone più fragili con gli interventi rivolti all'insieme della comunità, soprattutto in termini di ritessitura di legami; di miglioramento delle condizioni urbane e urbanistiche; della produzione di occasioni culturali e di socialità; della realizzazione di opportunità per favorire l'accesso nel mercato del lavoro; di utilizzare anche il concetto di bellezza per costruire servizi in grado di proporsi come appetibili perché piacevoli da vivere e in grado di proporre anche un legame emozionale con i loro destinatari. Perché non vi è dubbio che nella «sbornia tecnicista» di questi anni, nella rigidità dei protocolli (che spesso più che semplificare i servizi ne hanno alzato le soglie di accesso), nel rintanarsi nella routine delle pratiche molti servizi hanno perso empatia e capacità di relazionarsi con le comunità.

Se oggi, dunque, una delle finalità dei servizi è quella di *stare in mezzo* tra inclusi ed esclusi per trovare punti di contatto, allora un altro punto di attenzione deve essere quello dei linguaggi e delle narrazioni con cui i servizi si raccontano e provano a comunicare con le comunità.

Nella consapevolezza che negli interventi è necessario tenere insieme, coerenti tra loro, le questioni materiali con il piano discorsivo e culturale, anche per evitare, come avviene troppo spesso per i fenomeni

RPS

Andrea Morniroli

sociali, che i servizi stessi vengano raccontati da altri su un piano che, piuttosto che essere costruito sul dato di realtà, privilegia quello della sua rappresentazione. Una rappresentazione che in questi anni è stata spesso calibrata su approcci semplicistici e superficiali, quando non strumentali alla mera costruzione di consenso piuttosto che di soluzioni, provocando pesanti storture non solo sulle scelte della politica e sulle percezioni delle persone, ma anche sulla vita dei soggetti più fragili. Persone che spesso si sono viste trattate non come individui ma come categorie, e che in tale perdita di umanità hanno visto sdoganare nei loro confronti cattiveria e rifiuto.

Per questo il tema della narrazione del lavoro sociale appare oggi dirimente per la sopravvivenza stessa dei servizi e degli interventi. Occorre affiancare ai linguaggi e agli argomenti più tradizionali, come ad esempio quello della tutela dei diritti, anche contenuti e messaggi che coinvolgono e siano di interesse per l'insieme delle comunità.

Ad esempio, nel racconto dei servizi di prossimità o di riduzione del danno, la stessa attenzione va data sia alle ricadute sulla salute dei beneficiari diretti sia a quella delle comunità locali, soprattutto in termini di tutela della salute pubblica. Come ad esempio accade per gli interventi di strada tesi alla riduzione dei rischi sanitari rivolti alle donne vittime di tratta ai fini dello sfruttamento sessuale nella prostituzione dove è facile percepire che le ricadute di tali interventi non riguardano solo le vittime ma anche l'insieme delle donne italiane, visto che la domanda di prostituzione arriva da migliaia di uomini italiani, di tutte le classi sociali, di tutte le professioni e di tutte le età, che nella stragrande maggioranza dei casi sono mariti, fidanzati e compagni.

O, ancora e parallelamente, mettere in risalto come gli interventi di welfare e di contrasto alla povertà, soprattutto quando calibrati sulla prevenzione dei fenomeni, non solo fanno bene alle persone, ma sono anche «esempi di buona spesa pubblica» e non, come invece troppo spesso raccontato, investimenti a perdere (un ragazzo in un'educativa territoriale costa al pubblico circa un quarto di quello che costerebbe se preso in carico dal circuito penale).

Per fare anche qui un esempio, peraltro di grande attualità, riporto un'esperienza vissuta in prima persona in qualità di assessore alle Politiche sociali del Comune di Giugliano in Campania in relazione alla gestione comunale della misura sperimentale del «reddito di cittadinanza», promossa e finanziata qualche anno fa dalla Regione Campania, allora amministrata da Antonio Bassolino, alla guida di una giunta di centro-sinistra. Il Comune di Giugliano ricevette un finanziamento

annuale – per tre anni, complessivamente – di circa 2.520.000 euro per farsi carico di circa seicento famiglie, «accompagnate» mensilmente con un contributo di 350 euro. Per novanta di esse, seguite dai servizi sociali territoriali, il contributo economico significò migliorare la capacità di «arrivare a fine mese», con la conseguenza non secondaria di abbassare le tensioni familiari salvando così l'unità stessa della famiglia. Un risultato che consentì a sessanta minori di non essere inseriti in case-famiglia, da un lato migliorandone la qualità di vita, dall'altro evitando al Comune di farsi carico di una retta giornaliera media di circa 90 euro. Un risparmio complessivo per le casse comunali di 1.971.000 euro annui. Quindi, nell'analisi costi-benefici, utilizzando un solo parametro, si arriva quasi a pareggiare in termini di contenimento della spesa pubblica (seppure di un altro ente) l'investimento fatto dalla Regione. Ma se si prendessero in considerazione altri fattori, quali ad esempio i costi delle malattie per stress o depressione o derivanti dai percorsi di devianza spesso connessi alle situazioni di povertà estrema, l'analisi della misura sarebbe di gran lunga a favore dei benefici rispetto ai costi.

Ma tornando alla riflessione generale la condivisione di glossari e di argomenti nella narrazione sociale deve nascere prima di tutto nei luoghi di confronto e di collaborazione tra tutti gli attori che hanno la responsabilità diretta sull'investimento e sulla realizzazione dei servizi. In primis, in quelle che sono le sedi di confronto e le operatività condivise comuni tra pubblico e privato sociale.

Sapendo, anche qui, che le esperienze di integrazione finora realizzate, soprattutto negli ultimi anni, in molti casi, in troppe situazioni, sono spesso diventate o il luogo della mera delega di responsabilità sulla gestione dei fenomeni sociali da parte del pubblico oppure un luogo di esternalizzazione dei servizi, gestito spesso in modo autoritario da parte dei soggetti pubblici e spesso basato sulla sola logica del contenimento dei costi. Al contrario, come ben descritto nella Relazione parlamentare, è urgente proporre tavoli di confronto e lavoro integrato tra pubblico e privato sociale dove entrambe le parti non si limitino al solo ascolto riconoscendosi in un sistema paritario di relazione e di indirizzo. Dove, ancora, il soggetto pubblico, pur non rinunciando al proprio ruolo e non delegando alle proprie responsabilità di governo pubblico, agisca nel concreto una cessione di potere, superando la sola fase della consultazione a favore di una piano reale di co-programmazione e di co-attivazione di servizi e di destinazione delle risorse.

RPS

Andrea Morniroli

3. Conclusioni

In conclusione si può affermare che la Relazione parlamentare propone ai servizi sociali attivi nelle periferie e più in generale nei contesti ad alta densità di marginalità e di sofferenza, di pensare alla propria operatività come a un insieme di servizi che, a fianco dell'intervento diretto sugli specifici destinatari, deve essere accompagnato da azioni di mediazione sociale e dei conflitti; di attivazione di approcci e di reti integrate in grado di far funzionare, in un sistema di intervento condiviso, tutte le diverse istituzioni, soggettività e risorse a livello locale; di curare e mantenere le relazioni di comunità; di costruire opportunità culturali e di accesso al mercato del lavoro regolare a iniziare dai soggetti coinvolti nelle situazioni di marginalità e di disagio.

Più in generale, e come già motivato, occorre essere consapevoli che fare e costruire welfare significa lavorare per il benessere collettivo e per lo sviluppo umano dell'intera comunità. È un approccio al quale i servizi sociali spesso non sono abituati, ma che risulta indispensabile per la costruzione di alleanze di senso e di prospettiva. Alleanze oggi decisive per uscire da contesti ostili o diffidenti e per promuovere comunità operose più vicine alle comunità della cura reciproca piuttosto che a quella del rancore. In altre parole occorre trovare i linguaggi adatti per raccontare e produrre senso comune sull'idea che fare welfare e creare emancipazione è giusto dal punto di vista etico e civile, è spesso conveniente in termini di spesa ed è decisivo per lo sviluppo economico.

Tale transizione implica un cambio di paradigma culturale capace di:

- ◆ riconsiderare il rapporto esistente tra i «modelli» dell'assistenza e quelli dello sviluppo economico, trasformando luoghi di discriminazione in opportunità di sviluppo;
- ◆ immaginare le modalità di riorientamento dei «costi del sociale» in investimento economico e relazionale, in valorizzazione dei legami;
- ◆ riconoscere che «l'incorporamento» delle variabili economiche in strutture sociali portatrici di senso possa produrre nuove forme di sviluppo e di inclusione sociale, produrre redditi accessibili ai più deboli e allargare l'area dei diritti di cittadinanza.

In buona sostanza, negli interventi sulle periferie, e più in generale su quelli mirati a prevenire e a intervenire per superare disagio e marginalità, bisognerebbe andare oltre la convinzione che impegnarsi nel so-

ziale è «altra cosa» rispetto all'impegno per lo sviluppo.

E' necessario tornare a ragionare su come si intenda investire le risorse, su quali progetti, su quali ipotesi di società e sviluppo. Sapendo che occorre superare la contraddizione che porta molti a pensare che si possa parlare di crescita e contemporaneamente tagliare i servizi sociali, ridurre gli spazi aggregativi e culturali, rendere impotente la scuola rispetto alla complessità, abbandonare gli ultimi e i più fragili. Senza un recupero delle disparità e delle criticità, senza un intervento nazionale e prioritario sulle periferie, non solo è difficile ipotizzare uno sviluppo ma anche lavorare per una società giusta, sicura e fondata sul benessere collettivo e su forme di convivenza civile e democratica.

Nelle città e nelle periferie occorre affrontare la sofferenza con una modalità che riesca a connettere la dimensione soggettiva con quella collettiva, perché mai come oggi è urgente ritrovare nuovi equilibri tra il «noi» e l'«io», di ritessere intrecci e senso comune tra le storie individuali e quelle collettive.

Riferimenti bibliografici

Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, 2017, *Le politiche attive al servizio del sociale*, in *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre, Relatore: on. Roberto Morassut, disponibile all'indirizzo internet: http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/019/INTERO.pdf.

Bonomi A., Magnaghi A. e Revelli M., 2015, *Il vento di Adriano*, DeriveApprodi, Roma.

Animazione sociale (a cura della Redazione), 2106, *Coltivare il desiderio di una città del noi*, Documento base del III appuntamento nazionale per operatori sociali, «Animazione Sociale», n. 298, pp. 23-35.

RPS

Andrea Morniroli

APPROFONDIMENTO

Dalla sovrapposizione alla divaricazione. L'evoluzione dei rapporti tra partiti e sindacati (1997-2017)

Mimmo Carrieri

L'articolo analizza il cambiamento avvenuto nei rapporti tra la Cgil e i partiti di sinistra negli ultimi vent'anni in Italia. Tali rapporti sono divenuti nel corso tempo, da molto stretti che erano, via via più laschi e conflittuali. In particolare nel corso dell'ultima legislatura la divaricazione tra questi attori è diventata enorme e vistosa.

La principale, ma non unica, spiegazione di questo fenomeno, secondo l'autore, risiede nell'evoluzione progressiva della collocazione del partito, che è attualmente il Partito democratico, divenuto sempre meno interessato ad attribuire rilevanza alla rappresentanza politica del lavoro.

1. Dopo la «relazione speciale»: la supplenza sindacale e le tentazioni di «autosufficienza»

Le relazioni tra i partiti e i sindacati sono state sempre considerate di natura strategica nella storia passata dei partiti di sinistra e del movimento operaio e sindacale (si veda la recente ricostruzione comparata di Haugsgjerd Allern e Bale, 2017; per uno sguardo sui precedenti storici e politologici si vedano Duverger, 1961; Sassoon, 1997; Almond e Powell, 1970; ma anche per la storia delle relazioni industriali Crouch, 1996 e Gumbrell McCormick e Hyman, 2013).

Nell'ultimo venticinquennio tali rapporti sono però diventati in tanti paesi incerti, più conflittuali o distanti, e nello stesso tempo meno rilevanti. Si tratta di un processo di allontanamento e differenziazione di portata generale che ha riguardato tanti paesi dell'Europa occidentale. Troviamo alla radice di questo processo alcune trasformazioni sociali importanti, acutizzate dalla globalizzazione e dalle politiche di austerità. Come il restringimento della classe operaia tradizionale e la riduzione nella membership sindacale, che ne ha ridotto il peso e la capacità contrattuale. E come i cambiamenti nel posizionamento strategico e ideologico dei partiti di sinistra che hanno caratterizzato tante formazioni, sulla scorta della ricerca di quella «terza via» (Giddens,

1999) che ha privilegiato il mercato come fattore regolativo principale. Qui intendiamo attirare l'attenzione, considerandola come la principale variabile esplicativa, verso l'adesione di quei partiti, di estrazione laborista, ad un modello organizzativo e politico decisamente diverso da quello classico dei partiti di massa. E per questo destinato inevitabilmente a produrre distanze crescenti rispetto alla logica d'azione dei sindacati.

Lo faremo discutendo dell'evoluzione delle posizioni e delle divergenze, manifestatesi nel caso italiano, nel corso degli ultimi venti anni. Oggetto d'attenzione saranno principalmente gli orientamenti assunti dal più importante partito della sinistra (prima Pds, poi Ds, infine Partito Democratico) e dal sindacato che tradizionalmente si riconosceva in quell'area politica (la Cgil). Anche se alcune delle vicende chiamate in causa coinvolgono naturalmente anche gli altri attori politici, e soprattutto sindacali.

Il quadro analitico dentro il quale si inseriscono queste vicende è appunto quello di un progressivo shifting del partito – all'interno di analoghe tendenze europee – verso una evidente revisione culturale e organizzativa. Tra le variabili che spiegano i cambiamenti intervenuti nella «relazione speciale», la principale appare proprio l'accelerato riposizionamento del soggetto partito nei suoi codici di riferimento strutturali.

Negli anni novanta assistiamo nel nostro paese a un deciso rimescolamento degli equilibri storici tra i partiti e i sindacati che porterà a modifiche strutturali nelle loro relazioni lungo una strada radicalmente differente dagli schemi del passato.

A spiegare le nuove strade intraprese dagli attori, nella loro pluralità e varietà, è il tentativo dei partiti di ridisegnarsi e rilanciarsi con una più chiara connotazione «pigliatutto» (secondo la classica definizione di Kirchheimer, 1966). Tuttavia contano anche i cambiamenti nel rispettivo peso organizzativo, che incidono sui loro «rapporti di forza». Infatti nei primi anni di quel decennio si verifica un brusco e forte ridimensionamento dei principali partiti che avevano caratterizzato il dopoguerra italiano, come esito degli scandali politici di Tangentopoli. Tale riduzione e declino portano fino alla scomparsa pratica della Dc, del Psi, e degli altri partiti di governo. Quanto al Pci, che aveva intrapreso la strada della trasformazione post-comunista, nel 1989, il suo principale erede è il Pds, Partito democratico di sinistra (poi dal 1997 Ds, Democratici di sinistra). Questo partito, entrato nell'Internazionale socialista, conserva almeno un parte del vecchio insediamento

organizzativo, ma con un numero di iscritti ridimensionato a circa 700 mila (quindi, meno della metà rispetto a quello che vantava il Pci): insomma un «piccolo» partito di massa, se confrontato con quelli «grandi» che avevano segnato la fase precedente.

Invece i sindacati, dopo aver perso iscritti negli anni ottanta – alla pari di larga parte dei loro omologhi occidentali – stabilizzano progressivamente le loro posizioni, mantenendo un insediamento sociale e organizzativo ragguardevole. Anzi in questo periodo due innovazioni organizzative si mostrano felici e apportano benefici destinati a diventare durevoli. La prima è il forte investimento verso la sindacalizzazione dei pensionati, i cui numeri crescono in modo impressionante fino a pareggiare e superare quelli degli iscritti nell'ambito dei lavoratori attivi. Questo alimenta le finanze dei sindacati e al contempo produce una crescita del numero complessivo degli iscritti a Cgil, Cisl e Uil, che superano i dieci milioni. La seconda è il rafforzamento nella rete di servizi e di assistenza (fiscali, legali, ecc.) forniti dai patronati sindacali, che anch'essa aiuta a consolidare tanto le risorse finanziarie, che la membership di queste organizzazioni. È da rilevare che entrambe queste strategie di consolidamento organizzativo diventano possibili grazie a un sostegno, diretto o indiretto, da parte dei poteri pubblici (Feltrin, 2006): dunque il rapporto con la politica le spiega ed appare sempre necessario – anzi ancora più importante – dal punto di vista dei sindacati.

Ma in questa fase il potere dei sindacati cresce notevolmente in correlazione con il ridimensionamento di quello dei partiti. E per un periodo ampio – fino alla fine del decennio – saranno i partiti e il sistema politico nel suo complesso ad avere bisogno dei sindacati, piuttosto che non il contrario.

Infatti i sindacati confederali ritrovano una forte unità d'azione e diventano sempre più indispensabili per allargare il consenso di governi deboli in una fase di emergenza politica ed economica. Il ritorno agli accordi triangolari di concertazione, abortiti nel periodo precedente, si trasforma nello strumento principe con cui i sindacati entrano nella sfera politica, vengono legittimati nel loro ruolo di decisori pubblici e nello stesso tempo concorrono ad allargare – insieme all'apporto dei datori di lavoro – le basi del consenso sociale indispensabile per affrontare le emergenze politiche e finanziarie, con cui l'Italia si misura in questa fase. Il crollo del vecchio sistema politico apre la strada all'ascesa della concertazione che pone al centro della scena il ruolo dei sindacati. Di qui nasce il più importante patto sociale italiano, il

RPS

Mimmo Carriera

«Protocollo sulla politica dei redditi» del luglio 1993, che introduce l'inflazione programmata e riforma la struttura contrattuale italiana (il Ministro del Lavoro dell'epoca Gino Giugni lo definirà come un accordo di portata costituzionale in materia di relazioni industriali: Giugni, 2003). Dunque, all'interno e grazie alla crisi dei partiti e alla caduta verticale del loro potere, i sindacati diventano un asse portante dei nuovi equilibri politici. Essi accedono in modo diretto, e in questo caso al di fuori dei partiti, alla sfera pubblica attraverso la concertazione con i governi. Non solo, per molti versi si sostituiscono ai partiti, che sono messi all'angolo, come attore che condiziona le decisioni socio-economiche: al punto che viene coniata la formula «supplenza politica» per descrivere questo loro ruolo sovradimensionato.

Quella del rapporto tra Cgil e i democratici di sinistra risulta dunque l'unica storia che resta in piedi, benché su basi significativamente mutate. Lo scioglimento delle correnti di partito in Cgil (avvenuto nel 1990 in corrispondenza con il delinarsi dello scenario post-comunista) getta le basi per la riduzione dell'influenza del partito e per l'erosione delle relazioni strette precedentemente. Per la prima volta il segretario generale della Cgil viene eletto sulla base di un processo di selezione completamente interno al sindacato. Il successore di Trentin, Cofferati (1994-2002) proviene dalla componente riformista dei post-comunisti e ha come suo competitor Alfiero Grandi, che pure deriva dalla stessa famiglia partitica, seppure su posizioni più di sinistra. Ma le loro candidature – attraverso la neutralità e il fair play del segretario uscente (Trentin), che è un leader «storico» – provengono esclusivamente dall'interno della Cgil, e non sono discusse preventivamente o concordate con il Partito.

Non si deve però immaginare che questo antico sodalizio sia declinato in quegli anni in modo rapido e indolore fino a una eclisse completa. Intanto perché esistevano prassi diffuse e un comune sentire che attribuiva al Partito una funzione di indirizzo sulle grandi scelte. Inoltre perché in quegli anni il Partito si riorganizza e prova a rilanciare la sua presenza e la sua influenza. Questo tentativo sarà principalmente opera della segreteria di D'Alema (1994-98, e successivamente in qualità di premier dal 1998 al 2000). Passato lo sconquasso di Tangentopoli i partiti tornano sulla scena. E il segretario del Pds prova a rendere più dinamiche le alleanze politiche del suo partito e più incisiva l'azione nella società italiana. La struttura del Partito viene rilanciata e riorganizzata, anche attraverso il passaggio a una ragione sociale, i Ds (Democratici di sinistra), che si presenta programmaticamente inclusiva di

tutte le tradizioni riformiste della sinistra italiana. A questo sforzo, in parte di rinnovamento, in parte di ripresa di un antico tessuto organizzativo, non poteva essere estraneo il rapporto con la Cgil. Nel primo periodo sembra in crescita il feeling e anche la sintonia tra i due gruppi dirigenti, che si trovano su posizioni affini – specie nel combattere la destra e incoraggiare alcune riforme dell'economia – anche senza più possedere una reale sede di raccordo: prevalgono decisamente l'informalità e le radici comuni in questa convergenza spontanea di orientamenti. Negli anni seguenti però – a partire dal Congresso Ds del 1997 – lo scenario muta, perché il Partito prova a imprimere una svolta alle politiche sindacali, provando dunque ad impersonare pienamente il ruolo-guida del passato. Le resistenze e poi il fallimento incontrato da questa operazione ne evidenziano la impraticabilità in modo non reversibile. D'Alema spinge esplicitamente – nel corso del suo discorso congressuale – la Cgil ad avere una posizione più disponibile verso le esigenze della flessibilità del mercato del lavoro poste dalle imprese, in modo da assicurare però il loro accesso graduale alle nuove opportunità occupazionali. È un modo per rivolgersi esplicitamente – sulla base dell'orientamento «generalista» e «catch all» manifestato in quegli anni dal partito – ad altre parti della società, diverse dal lavoro dipendente, e quindi agli stessi imprenditori. Ma anche un tentativo per definire una linea di modernizzazione sociale ed economica, più revisionista e spregiudicata di quella sindacale, La tesi di D'Alema era che un eccesso di rigidità contrattuale portasse all'effetto opposto di non garantire ai nuovi lavoratori, specie a quelli non standard, alcun tipo di tutela.

Se il tentativo messo in atto era quello di recuperare un rapporto stretto e basato sul primato del Partito, possiamo ritenere che esso fosse sin dal principio condannato al fallimento.

La portata simbolica e l'eco delle parole del segretario Ds fu all'epoca molto vasta e travalicò i confini dei due attori implicati. La strumentazione realizzativa tuttavia non si presentava altrettanto nitida ed efficace. Intanto tale richiesta correttiva aveva come oggetto una revisione dell'approccio ai contratti nazionali di lavoro (o delle regole del gioco in materia di flessibilità): una materia tipicamente sindacale, e sicuramente sottratta – per convenzione reciproca – all'intervento del Partito almeno fin dagli anni settanta. Poi mancava ormai una sede di decisione condivisa in cui dirimere il conflitto di posizioni. Quindi in assenza di strumenti precisi – una forte corrente nel sindacato, una gerarchia acclarata nel *decision making* – la svolta chiesta da D'Alema

RPS

Mimmo Carrieri

aveva un significato di sfida e di richiamo politico, ma di efficacia dubbia, perché si riduceva a una sorta di appello o di monito etico-politico. I tempi erano talmente cambiati che non solo la Cgil rimase ferma sulle sue posizioni, ma anzi essa si sottrasse a ogni condizionamento, fino a cavalcare pienamente la personalizzazione della politica che era decollata nel sistema partitico italiano. Infatti il suo leader Cofferati rafforzò la sua presa plebiscitaria «interna» (Congresso del 1998), senza subire alcun danno dalle richieste del Partito e emarginando di fatto gli sparuti sostenitori espliciti di quelle posizioni.

La Cgil, e i sindacati nel loro insieme, ritenevano di avere ormai maturato un rapporto di forza verso i partiti talmente vantaggioso, da essere divenuti ormai implicitamente «autosufficienti»: cioè di non aver bisogno dei partiti per perseguire i loro obiettivi nella sfera politico-istituzionale. Ed anzi di poter essere essi a condizionare la dinamica «dei» e «tra» i partiti in modo prima impensabile.

In questa chiave, durante questo importante frangente successivo (2000-2001), il conflitto di posizioni e di personalità tra il leader politico e quello della Cgil, viene trasferito da quest'ultimo direttamente nella sfera della competizione «dentro» il partito. Il segretario generale mette la propria forza personale e quella della Cgil al servizio di un'operazione di conquista del partito, attraverso il raggiungimento della maggioranza congressuale. Ancora impegnato nella segreteria della Cgil, Cofferati non si può candidare direttamente. Mette però a disposizione il carisma personale, di cui crede di disporre, e il peso organizzativo del sindacato, che ritiene trasferibile, a sostegno di un candidato alternativo (che è Giovanni Berlinguer, fratello dello scomparso leader del Pci Enrico). Ma nonostante il relativo successo ottenuto nel confronto congressuale (Congresso di Pesaro, 2001) oltre il 60% dei voti espressi dagli iscritti va a Fassino, che risulta invece il candidato vittorioso espresso dalla maggioranza uscente del partito.

Dunque non funzionano più i tentativi messi in atto dal Partito per mettere in riga il sindacato: perché non ne ha più né la forza, e neppure i mezzi. Ma non funziona neppure il percorso speculare della scalata al partito, muovendosi dal sindacato: perché tradurre le tessere sindacali in voti partitici non è un'opera così scontata e automaticamente praticabile, come qualcuno poteva pensare. Una cosa è il voto collettivo «dentro» il Partito sulla scorta del modello laburista inglese. Altra cosa è il voto individuale, nel quale molti iscritti e dirigenti della Cgil sono liberi e dunque si dissociano, senza dichiararlo esplicitamente, dalla posizione sostenuta da Cofferati.

Così appare plausibile ritenere che le tentazioni di costituire in Cgil uno schieramento vicino alle posizioni del Partito siano risultati nel corso degli anni nettamente minoritarie e poco attrattive. Nello stesso tempo anche la scelta di favorire una corrente vicina al sindacato nel partito – il cosiddetto «correntone» – non ha avuto fortuna e un vero seguito negli anni successivi al Congresso di Pesaro.

Sebbene le politiche basate sul reciproco assedio erano destinate in effetti a non riuscire, questo non ha altresì consentito – come sarebbe stato auspicabile – il decollo di relazioni tra partito e sindacato davvero proficue, e veramente fondate su una qualche declinazione aggiornata di interdipendenza virtuosa.

Nella sostanza per questa via continua la transizione del principale partito della sinistra in direzione di una «forma-partito» aggiornata e distante dalle originarie funzioni di integrazione sociale. A ben vedere lo scontro tra D'Alema e Cofferati, i due leader del Partito e della Cgil, che attraversa gli anni dal 1997 al 2002, equivale a un conflitto tra due diverse visioni della rappresentanza sociale per il mondo che esce dalla tradizione del «movimento operaio». L'opzione suggerita dal leader politico è quella di andare chiaramente oltre l'idea di un «blocco sociale», concentrato solo intorno alle classi subalterne, e di muoversi a tutto campo. Per invece provare a intercettare anche settori ampi di ceti medi produttivi, professionali e perfino alcune componenti imprenditoriali: con lo scopo di fronteggiare con maggiori possibilità di successo le sfide derivanti dallo sviluppo economico zoppicante del paese. A sua volta la Cgil privilegia l'interesse verso il classico *core* organizzativo del movimento operaio, composto da occupati stabili e spesso di mezza età (l'iscritto «mediano» ai sindacati: Boeri, Brugiavini e Calmfors, 2002), mettendo in secondo piano la cura verso le domande degli *outsiders* e di altri gruppi, e d'altra parte mostrando di nutrire maggiore scetticismo intorno alle possibilità di cooperare a vario titolo con gli imprenditori italiani.

Possiamo dunque considerare questo passaggio come una ulteriore evoluzione del Partito di sinistra verso un aggiornato modello di «partito pigliatutto» portato a relativizzare il ruolo del lavoro dipendente, che considera solo come uno dei suoi diversi campi di interesse, piuttosto che come un riferimento primario dell'azione politica. Questa versione italiana della logica «pigliatutto» – decollata negli anni novanta – assume un taglio diverso rispetto a quella tedesca o delle socialdemocrazie nordiche. In questi ultimi casi era in gioco uno sviluppo del partito di massa, il quale dilatava i suoi referenti sociali mantenendo

RPS

Mimmo Carriera

RPS

L'EVOLUZIONE DEI RAPPORTI TRA PARTITI E SINDACATI (1997-2017)

do però un forte retroterra nel lavoro dipendente. Nella realtà italiana questo passaggio ulteriore – inteso a rafforzare il «generalismo» del partito – equivale a un salto, che mette sullo sfondo e rimuove, non senza imbarazzi, il nodo del legame sociale con il mondo del lavoro come se sia divenuto strutturalmente meno rilevante.

Le due strategie che prendono forma in questo periodo appaiono però entrambe zoppe.

Quella del partito dà per scontato un dato, che le vicende elettorali mostreranno invece tutt'altro che consolidato e anzi assai problematico: che la sinistra – o meglio il centro-sinistra – abbia acquisito una volta per tutte la maggioranza dei consensi dei lavoratori salariati (o almeno una loro adesione ampia quantitativamente e fedele nel tempo) o che questa non sia così decisiva. Questa illusione viene infranta bruscamente nel 1994, quando il capo del nuovo centro-destra, Berlusconi, vince le elezioni grazie alla conquista dei voti di settori maggioritari dei lavoratori dipendenti, anche operai. E la destra italiana mostrerà anche in seguito la capacità di vincere le elezioni grazie al voto maggioritario dei lavoratori dipendenti nel 2001 e nel 2008. Quanto al centro-sinistra, il suo effettivo radicamento maggioritario viene confermato con continuità, ma con numeri oscillanti nel tempo, solo nell'ambito del segmento – ampio, ma in diminuzione – dei lavoratori pubblici. Dunque la strategia sociale del Partito, in carenza di un nitido sfondamento elettorale verso altri ceti sociali, si mostrava fragile per almeno una ragione di fondo: aver perso nel corso del tempo l'attitudine a rappresentare stabilmente ampi settori di lavoratori dipendenti, specie quelli più deboli e meno acculturati (Mannheimer, 2003; ma si veda anche Carrieri e Damiano, 2011).

Quanto ai sindacati il loro allontanamento da un rapporto stretto con i partiti non risolve una volta per tutte il nodo del loro accesso al sistema politico e all'influenza – strategicamente cruciale – in relazione ad alcune politiche pubbliche. Questo aspetto sembrava essere stato affrontato e sciolto definitivamente dopo la fine della «Repubblica dei partiti» (la definizione è di Scoppola, 1991). I sindacati erano diventati un partner obbligato nelle decisioni pubbliche su tante materie, e in primo luogo sulle politiche dei redditi e sulle politiche sociali. Il canale della concertazione tripartita con governo e imprenditori, che aveva incontrato tanti ostacoli nei decenni precedenti, si era consolidato e aveva assunto una enorme importanza simbolica e pratica. Sembrava che esso fornisse a questo punto una stabile risorsa di potere ai sindacati, i quali avevano trovato finalmente un modo per pesare nella are-

na politica, senza dover dare conto ai partiti, da cui si erano finalmente e largamente affrancati (grazie anche alla debolezza di questi). Ma questo calcolo si rivelò di più corto respiro rispetto alle capacità previsionali dei protagonisti di quella fase. Per diverse ragioni che erano state sottovalutate e che vennero alla luce con evidenza negli anni successivi.

La prima è che i patti sociali tripartiti, che avevano funzionato da stella polare in una fase di snodo (1993-98), vennero messi in discussione da diversi attori, avversati da alcune forze politiche, e poi infine abbandonati dalle associazioni datoriali.

La seconda ragione consiste nel venir meno di uno dei presupposti fondamentali alla base del loro riconoscimento come attori politici: la forte unità tra le Confederazioni, che costituiva un pilastro implicito del forte coordinamento tra i grandi interessi organizzati. Quella spinta unitaria, che aveva segnato positivamente gli anni novanta, si incrinò quando arrivò di nuovo in office lo schieramento di centro-destra guidato da Berlusconi (2001). Fino a rovesciarsi in alcuni episodi rilevanti di «disunione».

La terza ragione diventa via via più chiara in quel periodo (dopo il ritorno al governo di Berlusconi). L'affrancamento definitivo dalla dipendenza verso i partiti sembrava aver risolto le contraddizioni che erano venute alla luce nel 1984, quando le divisioni «tra» le Confederazioni erano state lo specchio delle divisioni «tra» i partiti. Va comunque considerato che il venir meno dei partiti non elimina del tutto le ragioni di potenziale differenziazione e dissidio nel rapporto dei sindacati con la politica, come illusoriamente si era pensato nelle fasi di abbondanza di disponibilità da parte del sistema politico. A questo punto le tre Confederazioni si dividono ancora nei confronti della destra al governo ma per ragioni squisitamente sindacali.

Insomma emergono nel rapporto dei sindacati con la sfera politica nuove fratture e nuove linee di divisione.

2. *Il nuovo secolo: l'era del disallineamento?*

Lo scenario dei primi anni del secolo, insieme a intensi cambiamenti «nel lavoro» (Accornero, 2000), ci consegnava un rapporto tra partito (Ds) e sindacato (Cgil) pieno di tensioni e di sospetti reciproci, ma in qualche modo indirizzato verso una qualche forma collaborazione:

per mancanza di alternative, entrambi i soggetti erano indotti a mantenere in piedi una reciprocità, anche se più discontinua e «pragmatica» (Mattina, 2011).

Finita l'era delle grandi identificazioni condivise quei due attori rimanevano comunque a contatto in uno spazio politico contiguo. Per la ragione che comunque appartenevano, al di là delle differenziazioni crescenti, alla stessa famiglia politico-culturale.

Nella fase più recente, l'ultima legislatura, ha preso forma un quadro sensibilmente modificato. L'ascesa a leader del Pd e poi a Presidente del Consiglio di Renzi, di un leader senza legami forti – né generazionali, né di formazione – con la sinistra storica ha determinato una rottura profonda. Di tale intensità che i leader precedenti, anche se lo avessero voluto, non avrebbero potuto mettere in campo: troppo densi erano i vincoli di consanguineità in cui erano immersi.

In effetti è avvenuto quello che ha notato un acuto politologo (Ignazi, 2013): lo scontro tra D'Alema e Cofferati era una lite in famiglia, la recente *confrontation* tra Renzi e Camusso ha riguardato due soggetti che non appartengono più allo stesso ceppo familiare, non si sentono in ogni caso come apparentati da un legame politico più profondo e risalente.

All'origine di questa fase rintracciamo il passaggio (2007) ad una nuova formazione, il Partito democratico, che abbraccia tutta l'area di centro-sinistra con l'obiettivo di superarne i confini e di ampliarne le basi sociali.

In questa evoluzione conta sia, per così dire, il codice genetico che il programma fondativo.

Mentre i partiti da cui era originato, e in particolare i Ds, detenevano un'istanza laburista nel loro fattore costitutivo e nel loro dna, il Partito democratico nasce in primo luogo sulla base dell'intento di rigenerazione della sinistra politica, ma senza radici forti nelle aspirazioni emancipative del lavoro, che erano il cuore della sinistra classica, e nei gruppi sociali (i lavoratori esecutivi o se si preferisce la *working class*) che erano l'espressione più diretta di quella visione.

Questo passaggio segna anche la piena affermazione di una concezione del partito direttamente affine al modello del «cartel party» (proposto da Katz e Mair, 1995, ma si veda anche Katz e Mair, 2009): un partito che non solo si muove a tutto campo, ma che si libera esplicitamente dall'impaccio del rapporto con la società (e dunque può tranquillamente prescindere dalla membership).

Nei discorsi più impegnati del primo segretario e candidato premier del Pd, Walter Veltroni, come quelli del Lingotto (si veda: Veltroni, 2008) il tema del lavoro ricorre, ma alla stessa stregua di diversi altri, e come un omaggio in prevalenza retorico o di maniera. Prevalgono i richiami ad un pantheon politico vasto, eterogeneo e «umanista» (Mandela, Gandhi, Luther King, ecc.), ma abbondantemente estraneo o tangenziale rispetto alla storia e alla tradizione culturale del movimento operaio. L'operazione tentata non consiste in una sintesi, capace di fondere quelle radici con suggestioni nuove, quanto piuttosto in un vero e proprio oltrepassamento.

Ne deriva la nascita di un partito chiaramente orientato in senso pluriclasse, dentro il quale la frattura lavoro, pur richiamata, figura come una delle tante *issues* da considerare in una dinamica di rappresentanza sociale composita e frastagliata in svariati rivoli.

Nell'insieme la *constituency* espressa dal lavoro viene considerata dal nuovo partito alla stregua dei tanti gruppi di opinione e di interesse cui esso si rivolge, e dunque priva di un ruolo strategicamente sovraordinato o centrale.

Dunque all'origine di un ulteriore distanziamento tra i due soggetti partito/sindacato si rintraccia l'aspirazione del neonato Partito democratico di rimuovere del tutto o in larga parte il cordone ombelicale con la narrazione classica del movimento operaio.

È questa la fase in cui prende forma la collaborazione che possiamo definire – sulla scorta di Mattina (2011) – come «pragmatica». Una collaborazione che non si fonda più su un grande amore tra questi due attori, ma sulla loro reciproca necessità. Dunque una relazione «mordi e fuggi», dalla natura più episodica e instabile, molto legata alle sensibilità personali dei leader coinvolti e che si sviluppa fuori da una strategia comune e condivisa.

Il partito ha bisogno del sindacato e viceversa. Il partito ha bisogno del sindacato per ragioni di consenso elettorale, da mantenere o rafforzare. Il sindacato ha bisogno del partito dal punto di vista dell'accesso a risorse pubbliche e a norme di impianto generale.

Insomma cos'è cambiato, in quel periodo, proprio tra questi due attori in seguito all'ascesa di Renzi a leader del Pd nell'autunno del 2013 e agli sviluppi successivi?

Il cambiamento più netto è che il nuovo leader ha portato intenzionalmente il gioco fuori dai vecchi confini, e quindi dalla reciproca riconoscibilità nella stessa famiglia politico-culturale. Lo scontro Renzi-Camusso non è più il «ritratto di famiglia in un interno», ma un con-

RPS

Mimmo Carriera

flitto tra soggetti ben distinti e ben distanti, che si rinfacciano reciprocamente di non avere molti punti di contatto (Ignazi, 2013).

Questo aspetto è divenuto ormai visibile a occhio nudo; il punto è come sia potuto accadere e perché.

Il primo elemento di novità è consistito nella ricerca da parte della nuova leadership politica dell'allargamento del consenso in direzioni diverse da quelle del passato, in altre aree politiche e sociali. Quindi, per usare una formula, provare a sfondare presso altri elettorati, di orientamento più moderato. Inclusi quelli degli iscritti agli altri due sindacati.

Il secondo aspetto su cui riflettere è che il governo, anche nella sua versione di centro-sinistra, ha imparato a non dipendere più dal consenso dei sindacati. In tanti paesi l'influenza elettorale dei sindacati è in calo e i governi ne prendono atto, evitando di legarsi le mani con essi: questo rende difficile, anche nelle realtà più sperimentate, riprodurre la tradizionale dialettica tra sindacati e governi «pro-labor» (espressa dalla logica dello scambio politico: Pizzorno, 1977). Nella vicenda italiana più recente si aggiunge però un tassello ulteriore. Non solo il governo Renzi ha colto l'opportunità di immettersi sulla strada di quella «immunizzazione relativa» dal condizionamento sindacale, che era stata segnalata precocemente già diversi anni fa (Carrieri e Donolo, 1983): con tanta nettezza da perseguire una «immunizzazione assoluta». Ma esso ha operato sulla base del calcolo che il rapporto con il sindacato – e in modo particolare con la Cgil – fosse addirittura controproducente ai fini dell'allargamento del suo consenso elettorale. Dunque entrare in rotta di collisione con i sindacati serviva ad aggregare appoggi e voti presso altre *constituency* sociali e politiche, liberando pienamente l'opportunità di pescare nell'elettorato moderato e di destra (come ha ben mostrato Diamanti, 2014).

Il terzo driver su cui si reggeva la nuova costruzione alimentata da Renzi è consistito nel cavalcare l'ideologia della «disintermediazione». Espressione un po' ermetica e molto allusiva, con la quale si intende l'obiettivo di fare a meno dei corpi intermedi, in funzione di un processo decisionale più «immediato», snello ed efficace. Il dato, probabilmente inquietante, è che questa ideologia (abbastanza confusa, e

¹ Tale ideologia viene spesso usata in sede politica, con qualche inconsapevolezza che la sua traduzione più ortodossa e conseguente comporta anche l'inutilità degli stessi partiti (per cui sorprende l'entusiasmo con cui ne parlava ad esempio l'allora vice-segretario del Pd: Guerini, 2014).

nello stesso tempo popolare) trova alimento in larghe sezioni delle società europee. La leva della riappropriazione della sfera decisionale da parte della politica va salutata come un segnale per certi versi necessario e di riscossa positiva. Tale punto di vista contiene anche forti elementi di azzardo, dal momento che necessita di significative capacità realizzative e di impatto sociale, specie se bisogna fare a meno di quella faticosa attività di «intermediazione» tra i tanti gruppi, domande e interessi che costituisce il prodotto specializzato offerto dalle associazioni collettive (Schmitter e Streeck, 1985).

Questo insieme di fattori attesta come l'operazione condotta da Renzi sia stata quella di una «ricollocazione» del Pd. Una ricollocazione che ha portato l'orbita del partito a non intercettare più quella del sindacato. Tramontato da tempo il modello del partito (e del governo) «amico», finisce così anche l'era del «buon vicinato» che aveva preso corpo nell'ultimo decennio. I due attori operano ormai in campi distanti e che si intersecano con maggiore difficoltà.

L'operazione condotta in quel periodo da Renzi e dal Pd va oltre anche la «cartellizzazione» dei partiti (Katz e Mair, 1995). Le sue mosse – gli 80 euro ai bassi redditi, la decisione in solitaria sul *Jobs act* – tendevano a smarcare il partito dal sindacato, dimostrando che se ne può fare del tutto a meno, in quanto lo spazio e l'arena della politica si sono spostati al punto che le parti sociali non possiedono più nessuna chiave d'accesso. Ci troviamo di fronte ad una versione del tutto inedita del rapporto con i sindacati. Alla tradizionale coppia oppositiva del passato tra orientamenti «pro-union» o «anti-union», si è aggiunta una variante, figlia della cartellizzazione spinta: *uno stile «a-union»*.

Ma questo spostamento, e appunto la ricollocazione che ne consegue, si devono al partito e alle sue scelte. Non alla Cgil, che è rimasta più vicina al solco emerso negli anni del cofferatismo: il quale prevede – una volta tramontata l'illusione di potere conquistare il partito – di intrattenere con esso relazioni «utili» e di buon vicinato. Posizioni che sono molto proiettate verso l'arena politica, e che annettono molta importanza alla politica, al partito, o al governo, al punto da fare fatica a immaginare un orizzonte diverso.

Si tratta di due piani logici che non si incontrano. Quello della Cgil richiama la rilevanza della concertazione triangolare, considerata come uno strumento non solo adatto ad assumere decisioni socialmente più eque, ma anche idoneo a mobilitare un vasto consenso dei «produttori» intorno a esse. Certamente il richiamo della Cgil è rivolto verso un modello di condivisione delle scelte e di coinvolgimento sociale che

RPS

Mimmo Carriera

ha prodotto risultati positivi per il paese (e non solo per gli interessi organizzati). Tra le tre Confederazioni proprio la Cgil, in ragione della sua storia vocazionale, è quella che continua a scommettere di più sulla politica: nonostante la caduta delle certezze sul partito, se non fratello, almeno amico. Dunque il tessuto connettivo della Cgil ha bisogno più degli altri sindacati di un interlocutore politico, perché gli obiettivi che intende realizzare sono lato sensu «politici» (cioè generali e pubblici). Per cui il venir meno di questa sponda «politica», a lungo reale e poi spesso immaginata, la quale, come detto, si è ricollocata altrove, spiazza e rende orfana molto di più la Cgil che non i suoi interlocutori sindacali.

Se si prendono i testi più emblematici di questo nuovo corso del Pd troviamo una conferma di questa avvenuta ricollocazione.

Nella lettera *Ecco la mia sinistra* a «la Repubblica» (Renzi, 2014) è lo stesso Renzi a ribadire che «non possiamo stare fermi ad un passato glorioso ma rivitalizzarlo ogni giorno». In questo senso la chiave adottata – esplicitamente polemica verso la Cgil – consiste nel sottolineare che «il modo migliore per difendere i diritti dei lavoratori è di estenderli a chi ancora non ce li ha». E di qui viene dedotta la tesi che «non c'è riforma più di sinistra rispetto al Jobs act».

Insomma viene enfatizzata la discontinuità, come tratto fondante della nuova linea del Pd (e del governo). E rivendicata la capacità di realizzare quello che il sindacato non è in grado, o non vuole, fare: l'estensione dei diritti e delle tutele ai meno protetti.

Questa linea era però stata anticipata qualche mese prima, con qualche velleità maggiore sul versante del programma teorico (o se si vuole fondamentale), di questa sinistra riposizionata e di nuovo conio.

Ma veniamo a questo documento, che è stato scritto come nuova introduzione al classico testo di Bobbio (1994) su «destra e sinistra» (Renzi, 2015). Qui troviamo dichiarata l'intenzione di andare oltre il programma storico della socialdemocrazia, anche nella sua versione blairiana della «terza via»: sulla base dell'idea che l'obiettivo storico dell'estensione del welfare e dei diritti sociali sia già stato largamente conseguito (e dunque sia diventato meno cruciale). Di qui consegue che la battaglia per l'eguaglianza – ma viene precisato «non l'egualitarismo» – resta importante, ma non più fondante ed esclusiva. Infatti tutto il ragionamento di Renzi ruota intorno alla necessità di sostituire alla coppia oppositiva uguaglianza-disuguaglianza altre coppie divenute più importanti: come «avanti-indietro», «innovazione-conservazione», «chiuso-aperto».

Insomma quello che viene delineato è il passaggio a una nuova grammatica e retorica della sinistra costruita intorno alla parola-chiave dell'innovazione. È questo il metro di misura della «nuova» sinistra (fino alla versione più rozza ma esplicita della «rottamazione»), non quello della capacità di produrre maggiore equità.

3. Un rapporto da reinventare

Il rapporto sindacato-partito è diventato meno importante progressivamente in tanti paesi.

Se si confrontano le tendenze italiane con quelle della Francia, della Germania o della Gran Bretagna si possono vedere fenomeni analoghi a quelli che hanno preso forma, forse in modo più spettacolare, nella realtà italiana.

Questo restringimento, con varie gradazioni d'intensità, della relazione forte tra partito di sinistra e sindacato è da collegare all'allontanamento progressivo dall'involucro ideologico originario del movimento operaio, e alle trasformazioni che hanno registrato i partiti di centro-sinistra.

Questo cambiamento appare particolarmente vistoso nella realtà italiana. Una prima ragione consiste nella forte distanza ideologica che il Partito democratico, soprattutto nell'ultima fase, ha voluto mettere rispetto alla matrice genetica di tipo laburista. La seconda ragione è la riduzione non solo di questi legami, ma più in generale dei legami sociali che avevano caratterizzato la forza dei partiti italiani per tanto tempo. Il venir meno del «party government» (Mair, 2013) corrisponde in grande misura al venir meno della funzione stessa del partito nella sfera sociale. La terza ragione è che la leadership renziana del Partito democratico ha voluto enfatizzare la sua rottura con il passato e la sua progressiva fuoriuscita da tutto ciò che caratterizzava la precedente cultura politica. E la «relazione speciale» tra partito e sindacato era uno dei tratti costitutivi, nel bene e nel male, della tradizione di sinistra (tanto socialista che comunista). L'esigenza di reciderla produce però come effetto perverso anche la rarefazione delle reti sociali del partito.

Come abbiamo già rilevato il venir meno o il ridimensionamento di questo legame storico non riduce l'esigenza dei sindacati di muoversi nell'arena politica, con lo scopo di trovare benefici per sé stessi e per i loro rappresentati.

RPS

Mimmo Carriera

Gli assestamenti non sono finiti e quindi dobbiamo interrogarci su quali siano gli scenari possibili dopo la fase che abbiamo definito del disallineamento.

In questo senso si può vedere come anche il partito – ed il governo – espresso dal Pd abbiano mostrato nel corso del 2016 di fare un passo indietro rispetto al disegno di disintermediazione enunciato negli anni precedenti. Per ragioni probabilmente strumentali, in vista del referendum costituzionale del dicembre 2016, tanto il partito che il governo hanno riannodato alcuni rapporti con i sindacati.

Dunque possiamo ritenere che tale processo di «cartellizzazione», come lo abbiamo definito, del partito punti a evitare legami sociali troppo stretti e strutturati, come erano quelli tipici in passato del movimento operaio e della logica di classe. Eppure nel contempo non escluda rapporti di «buon vicinato» finalizzati a mantenere/allargare il consenso o a risolvere problemi condivisi.

In questa chiave si può ritenere che il progetto di disintermediazione avanzato da Renzi nel primo periodo della sua leadership si sia sostanzialmente arenato, anche in ragione della difficoltà di produrre effettivamente risultati significativi e maggiore consenso. È divenuto chiaro che un qualche rapporto di scambio con i sindacati diventava necessario se si voleva intervenire con successo sulle politiche sociali e del lavoro, anche se su basi diverse da quelle del passato e senza nessun legame preferenziale con la Cgil.

In questa fase i sindacati sono stati consultati per definire un nuovo pacchetto di regole in materia pensionistica (settembre 2016) e hanno sottoscritto un «Accordo-quadro» per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego (30 novembre 2016), che erano bloccati dal 2010 a causa dei tagli alla spesa pubblica.

Questo riavvicinamento non ha significato il ritorno alla concertazione, formale e solenne, tra governi e parti sociali che era stata praticata con molta enfasi negli anni novanta del secolo scorso. I sindacati hanno contribuito alle decisioni delle istituzioni pubbliche, preparate da una fitta agenda di incontri, ma è stato evitato un processo di decisione congiunta. Nel caso delle pensioni si è verificata la convergenza intorno ad un verbale condiviso, che non è stato considerato come un tipico accordo triangolare. L'abbandono delle modalità del passato non esclude però la possibilità di dare vita a delle «quasi intese» di «concertazione implicita» come quelle che hanno preso appunto forma nel corso del 2016.

Il Pd si trova ora alle prese con incertezze e nuovi problemi, tra i quali

lo sconcertante risultato elettorale (marzo 2018). Il tema della rappresentanza del lavoro, cacciato dalla porta, rientra attraverso tutti i buchi lasciati scoperti, così da ridiventare uno nodo da sciogliere nell'agenda politica della sinistra.

Ma i rinnovati problemi del Pd e dell'intera sinistra non comportano automaticamente la soluzione dei dilemmi dei sindacati. Le difficoltà crescenti di un rapporto positivo con i partiti hanno rafforzato l'opzione su cui si sono attestate di fatto tutte e tre le Confederazioni nell'ultimo quindicennio. Questa linea d'azione consiste nel puntare a rapporti diretti con il sistema politico e i governi, in modo pragmatico e contingente, scavalcando la mediazione dei partiti.

Gli esiti delle elezioni politiche del 2018 hanno pesantemente ridimensionato tutta la sinistra. A penalizzare le formazioni di sinistra è stata soprattutto la distanza crescente verso il mondo del lavoro, in particolare nei riguardi dei lavoratori manuali ed esecutivi, o della parte più debole, giovane e discontinua del mercato del lavoro. Anzi tale frattura ha preso la forma di una valanga di grandi proporzioni: il divorzio del centro-sinistra dai ceti più deboli, sostituiti solo in parte dall'adesione dei ceti medi urbani, è stato paragonato, attraverso dati non contestabili, ad una sorta di «voto di classe rovesciato» (De Sio, 2018). Inoltre anche l'ultima frontiera «laburista» del Pd è stata infranta da queste elezioni: perfino tra i lavoratori pubblici, e in particolar modo nel voto degli insegnanti, il Pd è stato largamente sorpassato da un nuovo competitor, il Movimento 5 Stelle.

Le ultime elezioni hanno dunque costituito la sanzione finale del prevalente carattere non-laburista della rappresentanza sociale del centro-sinistra italiano. Se esso vorrà però rigenerarsi e uscire dalla sua attuale minorità sociale appare plausibile ritenere che una delle strade maestre consiste proprio nel ripensare e nel ridefinire il suo ruolo in rapporto alla parte più debole del mondo del lavoro.

Quindi non sembra infondato immaginare che anche in prospettiva verrà confermata l'inattualità – sperimentata negli ultimi anni – dei vecchi legami «forti» tra partiti e sindacati (Mattina e Carrieri, 2017). Ma che nello stesso tempo i due soggetti siano spinti dalle vicende attuali a muoversi all'interno di uno spazio sociale affine o almeno in parte sovrapposto.

RPS

Mimmo Carrieri

Riferimenti bibliografici

- Accornero A., 2000, *Era il secolo del lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Almond B.A. e Powell C.A., 1970, *Politica comparata*, il Mulino, Bologna.
- Bobbio N., 1994, *Destra e sinistra*, Donzelli, Roma.
- Boeri T., Brugiavini A. e Calmfors L., 2002, *Il ruolo del sindacato in Europa*, Egea-Bocconi, Milano.
- Carrieri M. e Donolo C., 1983, *Oltre l'orizzonte neo-corporatista*, «Stato e mercato», n. 9, pp. 475-503.
- Carrieri M. e Damiano C., 2011, *Come cambia il lavoro*, Ediesse, Roma.
- Crouch C., 1996, *Le relazioni industriali nella storia politica europea*, Roma, Ediesse.
- De Sio L., 2018, *Il voto di classe rovesciato*, Cise, Roma.
- Diamanti I., 2014, *Democrazia Ibrida*, Laterza, Bari-Roma.
- Duverger M., 1961, *I partiti politici*, Comunità, Milano.
- Feltrin P., 2006, *Il sindacato tra arene politiche e arene delle relazioni industriali: equilibri instabili o sabbie mobili*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», n. 4.
- Giddens A., 1999 *La terza via*, Il Saggiatore, Milano.
- Giugni G., 2003, *La lunga marcia della concertazione*, il Mulino, Bologna.
- Guerini L., 2014, *Il partito nell'era della disintermediazione*, «Italianieuropei», n. 6.
- Gumbrell Mc Cormick R. e Hyman R., 2013, *Trade Unions in Western Italy*, Oxford University Press, Oxford.
- Haugsgjerd Allern E. e Bale T. (a cura di), 2017, *Left-of-centre Parties and Trade Unions in Twenty-First Century*, Oxford University Press, Oxford.
- Katz R. e Mair P., 1995, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, «Party Politics», vol. 1, n. 1, pp. 5-28.
- Katz R. e Mair P., 2009, *The Cartel Party Thesis: A Restatement*, «Perspective on Politics», vol. 7, n. 4, pp. 753-766.
- Kirchheimer O., 1966, *The Transformation of the Western European Party Systems*, in La Palombata J. e Weiner M. (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton.
- Ignazi P., 2013, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Laterza, Bari-Roma.
- Mannheimer R., 2003, *Gli italiani e la politica*, Bompiani, Milano.
- Mair P., 2013, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, Verso Books, Londra.
- Mattina L., 2011, *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna.
- Mattina L. e Carrieri M., 2017, *Left-of-centre Parties and Trade Unions in Italy: From Party Dominance to a Dialogue of the Deaf*, in Haugsgjerd Allern E. e Bale T. (a cura di), 2017, *Left-of-centre Parties and Trade Unions in Twenty-First Century*, Oxford University Press, Oxford.
- Pizzorno A., 1977, *Identità collettive e scambio politico nel conflitto di classe*, in Crouch C. e Pizzorno A. (a cura di), *Conflitti in Europa*, Etas Libri, Milano.

- Renzi M., 2014, *Ecco la mia sinistra*, «la Repubblica», 22 novembre.
- Renzi M., 2015, *Introduzione*, in Bobbio N., *Destra e Sinistra*, Donzelli, Roma.
- Sassoon D., 1997, *Cent'anni di socialismo: la sinistra nell'Europa occidentale del XX Secolo*, Editori Riuniti, Roma.
- Scoppola P., 1991, *La Repubblica dei partiti*, il Mulino, Bologna.
- Schmitter Ph. e Streeck W., 1985, *Private Interest Government Beyond Market and State*, Sage, Londra.
- Veltroni W., 2008, *La nuova stagione*, Rizzoli, Milano.

RPS

Mimmo Carriera

English Abstracts

RPS

Generations: from conflict to sustainability

Giovanni B. Sgritta and Michele Raitano

There have always been different interpretations of the generational question; and this is not surprising as it involves almost everything: the demographic revolution, the weakening of post-WWII welfare systems, the downgrading of school-leaving certificates, the entry of women into the labour market, the changes in family composition etc. It is therefore obvious that the explanations differ, sometimes reaching opposite conclusions. There are simply too many variables in the field. Nor does it help to grope around for a handhold on something in the history of thought and current sociological and economic textbooks; as the first thing that imposes itself on a non-preliminary analysis of the problem of relations between generations is that we are dealing with a completely new subject, one that requires and imposes new conceptual categories, new data and information, and obliges us to look beyond the present and the past to the future, for which the social sciences are not particularly well equipped.

«Intergenerational Recalibration» in Italy: policy developments and political dynamics

Marcello Natili and Matteo Jessoula

Traditionally, Italy's social policy arrangements have always been strikingly biased in favour of the elderly. This article introduces the notion of intergenerational recalibration to describe reforms aimed at rebalancing the generational profile of the Italian welfare state via the expansion of family policy and social assistance schemes – both monetary benefits and care services – and retrenchment in the field of pensions. It then elaborates theoretically the political dimension of this policy strategy to advance the hypotheses that domestic politics prevent the realization of such an agenda, while it is favoured by a

major role of supranational actors, especially the European Union. To test these hypotheses, we systematically analyse policy trajectories in the field of pensions and social assistance in Italy between the mid-1990s and 2016. This allows us, first, to argue that investment in «pro-child» measures has not adequately balanced the reduction of pro-parent expenditure and, second, to question the idea that domestic political incentives to expand «pro-child» policies are necessarily too weak, as well as the «enabling» role of external pressures in pursuing intergenerational recalibration.

The generation gap in access to the labour market: differentiation and destandardization of entry trajectories

Emanuela Struffolino and Michele Raitano

This article considers how the complexity and the standardization of early careers have changed across cohorts in Italy. The evolution of both indicators is connected with the possibility of stabilization in the labour market for the cohorts that began work before, during, and after the introduction of the deregulation reforms. We use longitudinal data from social security archives (Inps) on employment episodes matched with the Italian Eu-Silc 2005 sample on the first seven years of participation. By applying sequence analysis techniques, we identify remarkable differences in early-career complexity across cohorts of women, to the disadvantage of low-educated women. Destandardization especially concerned women in general, and highly-educated women in particular.

The generational question in the Italian pensions system: changes in the rules and the macro-economic context

Carlo Mazzaferro

The paper deals with the topic of the generational question within a pensions system. It focuses on the economic, institutional and demographic conditions that four representative generations faced in the accumulation of their pension rights within the public Paygo system. The four generations (born in 1955, 1965, 1975 and 1985) face radical

changes both in the pensions system and in the labour market. The introduction of an (N)DC system that replaced the more generous DB system modifies the intergenerational distribution of demographic, economic and political risks. Looking at the macroeconomic background, data show that younger generations (notably those born after 1975) had less favourable conditions both in the labour market and in the accumulation of pension rights with respect to older generations. Projections based on a microsimulation model show that the future level of pension benefits will be comparable to the current one only if there is a notable increase in retirement age. In terms of economic policy two topics are central: the ability to reduce poverty among old people in the future and the role of productivity of older workers.

The transmission of income and wealth from one generation to another

Luigi Cannari and Giovanni D'Alessio

The paper examines the intergenerational persistence of economic conditions in terms of income and wealth in Italy, the importance of starting conditions, and the role of inheritance.

The intergenerational persistence of economic conditions in Italy turns out to be relatively high in an international perspective; in recent years this phenomenon has shown a tendency to increase. Variables that are not chosen by individuals explain their economic success to a greater extent than in the past. Inheritance and donations are significant components of family wealth, which are increasing over time.

Needs and care resources: generations of the elderly compared

Barbara Da Roit and Marta Pantalone

Under the pressure of the ageing of the population, of family changes and of increasing female employment, eldercare is at the core of an international debate that, since the 1990s, has been questioning the sustainability of care systems and intergenerational relations. Recent studies shed light on a cleavage between the current elderly cohorts

RPS

English Abstracts

benefiting from increasing levels of wellbeing and the current cohort of adults, who are heading towards old age with fewer resources and increasing inequalities. This contribution looks at the Italian case and asks how people currently in their forties and fifties are approaching old age, given the specific social and institutional conditions that mark their life course, with specific reference to care needs and personal, family and social resources they can mobilize to face them.

Generations, equity and public policy in an aging Europe

Pieter Vanhuyse

This article summarizes European findings from my report for the Bertelsmann Stiftung on «Intergenerational Justice in Aging Societies» (Vanhuyse, 2013). Sustainability is the moral starting point for developing this four-dimensional snapshot intergenerational justice index: «enough and as good» ought to be left by each generation to the next. I show that Eu member states occupied 8 of the 9 highest positions on the pro-elderly bias of social spending in the late 2000s. Poland was in pole position as the most pro-elderly biased European welfare state, followed by Southern and Eastern European countries, and Austria. The article also points out the need to complement such public policy analysis with analysis of the value of what families transfer between generations in the form of cash and unpaid household labor. It notes that all three transfer channels combined, children receive more than twice as many per-capita resources as older persons in Europe – but mainly from families, not policies. Europe is a continent of elderly-oriented welfare states and strongly child-oriented parents. The article briefly discusses policy options for boosting intergenerational equity, ranging from the obvious (early childhood investment) to the radical (proxy votes for children).

Competences and work: the Cgil's challenge for the new generations

Giuseppe Massafra

Starting with a short account of the difficulties faced by the young generations, this piece describes the trade-union policies that aim to

improve the transition from school and training to work. The first challenge is to encourage a strategy for improving the competences of the young, which means utilizing the educational system, including the recent tools of dual learning (the alternation of school with work and training apprenticeships) that have been implemented by the new regulations. The importance the Cgil is giving to these questions is strongly linked to the need for an investment in the system of public policies, encouraging an improvement in the competences of the young and in their transition in the educational system towards the world of work. At the same time it is taking a significant interest in the organization of active employment policies that can handle the moments of crisis that are increasingly characterizing employment transitions, particularly for the young.

Finance and social innovation.

External pressures and national variations

Andrea Ciarini

This article focuses on the processes of financial innovation that are affecting territorial welfare. Given increasing budget cuts and the demand for greater efficiency in managing public resources in many European countries, financial tools are starting to be used that aim to reduce public expenditure and at the same time produce measurable social «impacts» that can encourage social innovation and the development of services. In this context the article describes the emerging changes that tend to regard relations between public and private actors, including investors, with particular attention to two national contexts: the UK and Italy. The final section examines the European plane. At this level too, new pressures are extending towards financialisation, though the outcomes are open to various interpretations.

RPS

English Abstracts

Public and private in the social and educational services: the role of political dynamics and the institutions in the labour market

Lisa Dorigatti, Anna Mori and Stefano Neri

Austerity policies and severe public spending cuts after the explosion of the financial and sovereign-debt crisis have sparked renewed attention over the longstanding processes of externalisation and privatization in the provision of public services. This paper aims to examine different patterns of outsourcing in different segments of the social and educational services managed by municipalities and other public local institutions, by studying five municipalities in the Emilia-Romagna region. We will show that public administrations' outsourcing decisions are strongly connected to differentials in the regulation of the labour market between the private and the public sector and to the cost and organisational advantages the public administration can gain from shifting to private forms of regulation. However, we will also show that socio-political factors, like citizens' and trade unions' opposition to outsourcing, need to be taken into consideration. We will highlight how these two sets of factors play out differently in different segments of the social and educational sectors and, in particular, between services for the elderly and childcare services, explaining different outsourcing choices in these services.

The Milan Model: strengths, weaknesses and opportunities

Ivan Lembo

The report on the activity carried out by the parliamentary Commission of inquiry on the conditions of the suburbs in Italy provides an opportunity for analysing what has happened and what is taking place in the area of Milan. Milan faces a great challenge and a great responsibility: to put into effect projects and policies that can reduce inequalities, create opportunities and include paths for the inhabitants of its suburbs. In this framework, after briefly defining the context from an economic and social point of view, the aim of this article is, firstly, to describe the projects that have been carried out by the institutional and social actors in the territory; secondly, to highlight the strengths

and the critical factors of what can be called as the «Milan model». Finally, the last aim is to suggest some actions that can strengthen the positive aspects, countering their weaknesses.

Providing welfare in the outskirts: a question of the common good

Andrea Mornioli

The article analyses the section on «Active social policies» in the Report of the Parliamentary Committee on city outskirts. It focuses on the Committee's proposal that social services in areas with high levels of marginality and suffering start to re-think social work in a community framework and not only within the sphere of disadvantage and suffering. This means that actions targeted to specific beneficiaries also require social mediation and attention to the relationship within the communities and the implementation of a support network involving all the institutions and local resources. The paper underlines the need to find coalitions and a narrative able to change the common sense and to convince that welfare policies, as well as actions aimed at emancipating people, are not only desirable ethically, but also advantageous from an economic perspective and crucial for economic development.

From overlapping to separation. The development of relations between parties and unions (1997-2017)

Mimmo Carrieri

The article analyses the change that has taken place in the relations between the Unions and left-wing parties in the last twenty years in Italy. This relationship, which was very close in the past, has gradually become looser and more divergent over time. In particular, during the last legislature the gap between these two actors became enormous and devastating. The main explanation for this phenomenon, but not the only one, lies, according to the author, in the gradual shift in the position of the party (at present the Democratic Party), which sees the political representation of labour as less and less important.

RPS

English Abstracts

Le autrici e gli autori

Luigi Cannari è un dirigente nel Dipartimento di Economia e Statistica della Banca d'Italia. È autore di numerose ricerche su aspetti territoriali dell'economia italiana e sulla distribuzione del reddito e della ricchezza.

Mimmo Carrieri è professore ordinario presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche della Sapienza Università di Roma, dove insegna Sociologia economica e Sociologia delle Relazioni di lavoro. I suoi principali interessi di studio e ricerca riguardano i cambiamenti sociali del lavoro, le relazioni industriali, l'evoluzione dei sindacalismi contemporanei.

Andrea Ciarini è docente di Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche della Sapienza Università di Roma. Nello stesso Dipartimento è coordinatore del Laboratorio SemPer (Seminario Permanente sulle politiche sociali e l'empowerment del cittadino). È stato *visiting researcher* presso la Lse e *visiting fellow* presso il Centre for Sociological Research dell'Università di Lovanio. I suoi interessi di ricerca riguardano il welfare e le relazioni industriali.

Giovanni D'Alessio è un dirigente del Servizio Analisi Statistiche della Banca d'Italia. È autore di numerose ricerche in tema di indagini campionarie, distribuzione del reddito e della ricchezza.

Barbara Da Roit, professoressa associata di sociologia economica presso l'Università Ca' Foscari di Venezia, si occupa di sistemi di welfare comparati con particolare attenzione alle politiche e pratiche di cura.

Lisa Dorigatti è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università di Milano. Si occupa di relazioni industriali comparate, strategie sindacali, organizzazione dei processi produttivi e delle catene globali del valore. Ha pubblicato contributi su riviste internazionali e italiane, quali *British Journal of Industrial Relations*, *Industrial and Labour Relations Review* e *Stato e Mercato*.

Matteo Jessoula è professore associato di Scienza Politica all'Università degli Studi di Milano, coordinatore del team italiano nello European Social Policy Network (Espn) e direttore del Laboratorio Welfare (WeL) presso il Centro Einaudi. Ha pubblicato numerosi contributi, in italiano e in inglese, sui sistemi di welfare specialmente con riferimento a politica pensionistica, politica dell'assistenza sociale, politiche del lavoro, politica sociale europea.

Ivan Lembo è dottore in Scienze politiche con specializzazione in Analisi, progettazione e gestione delle politiche del lavoro e del welfare. Dal 2011 è responsabile del Dipartimento Politiche sociali della Camera del lavoro di Milano. Ha pubblicato vari articoli sui temi del welfare territoriale e della contrattazione sociale svolta dal sindacato.

Giuseppe Massafra, già segretario generale della Filctem Cgil e della Camera del Lavoro di Taranto, attualmente è componente della segreteria della Cgil nazionale.

Carlo Mazzaferro è professore associato di Scienza delle finanze. Si occupa di tematiche pensionistiche e distributive. Ha sviluppato, con Marcello Morciano, un modello di micro-simulazione dinamica per lo studio degli effetti di lungo termine del sistema pensionistico italiano. È membro del Capp (Centro di analisi delle politiche pubbliche).

Anna Mori è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università di Milano. Si occupa di relazioni industriali comparate, con un interesse specifico per la regolazione del lavoro nel settore pubblico, di strategie di rappresentanza sindacale e di meccanismi di coordinamento degli attori nella contrattazione collettiva.

Andrea Morniroli si occupa da più di trent'anni di politiche e azioni di welfare a livello locale con particolare riferimento ai temi delle migrazioni e delle marginalità urbane. È socio della cooperativa sociale Dedalus di Napoli, coordina il gruppo di avviamento del Forum Disuguaglianze Diversità e collabora con l'Assessorato alla Scuola e Istruzione del Comune di Napoli, con responsabilità sui temi della dispersione e del disagio scolastico e sul sostegno all'inclusione degli alunni con *background* migratorio e di seconda generazione.

Marcello Natili è membro del team italiano nello European Social Policy Network e collabora con Ocis-Osservatorio internazionale per la coesione e l'inclusione sociale e con il Laboratorio Welfare del Centro Einaudi. I suoi interessi di ricerca vertono sull'analisi comparata dei sistemi di protezione sociale, con un'attenzione particolare alle politiche di reddito minimo in ottica multilivello.

Stefano Neri è professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano. Fra i suoi principali interessi di ricerca figurano le politiche sanitarie, sociali ed educative e l'organizzazione e la regolazione del lavoro nei servizi pubblici.

Marta Pantalone è assistente sociale specialista, dottoressa di ricerca in Sociologia e Ricerca Sociale e assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Verona.

Michele Raitano è professore associato di Politica economica presso la Sapienza Università di Roma. I suoi principali interessi di ricerca riguardano i sistemi di welfare e quelli pensionistici, il mercato del lavoro, la disuguaglianza economica e la mobilità sociale.

Giovanni B. Sgritta è professore emerito di Sociologia alla Sapienza Università di Roma e *managing editor* della «International Review of Sociology».

Emanuela Struffolino è ricercatrice senior presso il Wzb Berlin Social Science Center e il Dipartimento di Scienze sociali dell'Università Humboldt di Berlino. I suoi interessi di ricerca comprendono la sociologia del corso di vita, la socio-demografia, le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro e i metodi di analisi per dati longitudinali.

Pieter Vanhuysse è professore di Ricerca comparata sui sistemi di welfare presso il Dipartimento di Scienze politiche e pubblica amministrazione dell'Università della Danimarca del Sud. Ha pubblicato più di quaranta articoli sull'economia politica comparata e sulla sociologia politica delle politiche pubbliche in relazione all'invecchiamento della popolazione.

RPS

Le autrici e gli autori

