indice

RPS

Nota del Direttore 7

Nuovi rischi sociali e strategia europea

Robert Castel 11
Nella «società degli individui». Note sulla dimensione socio-antropologica della protezione sociale

Chiara Saraceno 31
Tra vecchi e nuovi rischi. Come le politiche reagiscono alla modifica del contratto sociale

Antonia Carparelli, Katia Berti 53
Europa 2020. Le politiche contro la povertà e l'esclusione nella strategia europea per il prossimo decennio

Confronti internazionali

Colin Crouch 75
Occupazione, consumi, debito e sistemi di relazioni industriali in Europa. Un percorso di ricerca

Carla Collicelli, Heinz-Herbert Noll 105
Indicatori oggettivi e soggettivi di coesione sociale. Italia e Germania nello scenario europeo

Cristina Montesi 137
Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi mondiale

Occupazione e capitale umano

Ivana Fellini, Daniele Zaccaria 163
Effetti della crisi e dinamiche occupazionali in Italia e in Europa

Giovanna Altieri 205
Italia. L'occupazione femminile in tempo di crisi:
nuove segmentazioni e vecchie contraddizioni

Elisabetta Segre, Francesco Vona 229
Considerazioni sul ruolo anticiclico delle politiche educative:
teorie ed esperienze storiche

Ammortizzatori sociali
e sostegno al reddito in Italia

Manuel Marocco 259
Crisi economica e politiche regionali di sostegno al reddito

Giuseppe Di Lieto, Roberto Rizza 283
Ammortizzatori sociali in deroga: quali welfare regionali?

Italia. Migrazioni interne, processi di impoverimento
e percorsi di ridefinizione del welfare

Antonella Meo 309
Lavoratori immigrati a Torino:
fattori di vulnerabilità e processi di impoverimento

Elena de Filippo, Enrica Morlicchio 329
L'impatto della crisi sui lavoratori stranieri.
Migrazioni di ritorno in Campania

Grazia De Maio, Fiorenza Deriu 349
L'emergenza abitativa a Roma:
traiettorie esistenziali dalla vulnerabilità all'esclusione sociale

Mauro Ferrari 377
I sistemi di welfare territoriale.
A dieci anni dalla legge 328/2000

Angela Genova 403
La crisi come fattore di riassetto del welfare locale:
il caso delle Marche

Rubriche

SEGNALAZIONE 427

Italia. Primo Rapporto statistico sulla coesione sociale
A.S., E.S.

OSSERVATORIO EUROPA 431

Ose - European social observatory con *Osservatorio europeo Inca*
Nota periodica di informazione sulle principali notizie relative all'azione sociale della Ue

Gli autori 443

English abstracts 447

Call for paper 455

Nota del Direttore

Il fascicolo raccoglie in forma rielaborata i saggi presentati nell'ambito del Forum annuale di Rps con ESPAnet-Italia (Roma, 15 e 16 novembre 2010) integrando nella pubblicazione alcuni preziosi contributi aggiuntivi, fra cui quello di Robert Castel che apre il volume.
Si tratta di un numero particolarmente ricco che, così come nei lavori del Forum, associa ai saggi di studiosi di fama e di importanti rappresentanti istituzionali, quelli di più giovani ricercatori. I lavori di questi ultimi, proposti per la valutazione al comitato organizzatore del Forum in relazione ai temi della crisi e ai suoi effetti problematici sulla tenuta della coesione sociale, forniscono interessanti analisi del cambiamento sociale e istituzionale in essere, offrendo allo stesso tempo un quadro stimolante e positivo della giovane ricerca italiana. Nel volume, alle analisi di scenario e di taglio più ampio della prima parte, seguono nella seconda contributi dettagliati di analisi sui fenomeni occupazionali, sociali, di riassetto istituzionale in corso nel nostro paese. Era infatti intenzione del Forum avviare un primo processo di analisi degli effetti della crisi sulle aree sociali e territoriali del paese più esposte al rischio. I lavori presentati e qui pubblicati hanno così largamente riguardato sia i principali processi di riforma e «aggiustamento» dei sistemi di protezione sociale del lavoro e del reddito e quelli del *welfare* locale, sia alcune delle principali emergenze sociali presenti nel paese, tutte oggi esasperate dalla crisi e allo stesso tempo meno protette da una struttura delle politiche sociali che si vuole sempre più debole e residualistica.
In questo fascicolo viene inoltre per la prima volta pubblicata la rubrica «Osservatorio Europa» a cura dell'Ose (*European Social Observatory*) in collaborazione con l'Osservatorio europeo Inca. La nota, che d'ora in poi occuperà uno spazio permanente nella rivista, è dedicata all'informazione sui principali sviluppi dell'azione sociale della Ue e sul dibattito politico, sindacale, istituzionale europeo ed è volta a fornire ai lettori uno strumento essenziale di conoscenza e di lavoro, considerato l'assetto di poteri e relazioni fra Europa e Stati membri sia nell'ambito delle politiche economiche sia di quelle sociali.

Maria Luisa Mirabile

RPS

Nuovi rischi sociali e strategia europea

Nella «società degli individui». Note sulla dimensione socio-antropologica della protezione sociale

Robert Castel*

RPS

Dopo una premessa sul cambiamento recente del significato di «riforma», termine oggi utilizzato anche dalla destra liberista per portare i propri attacchi alla protezione sociale e del lavoro, l'autore si sofferma su quella che definisce la componente socio-antropologica della protezione sociale. È grazie a questa base di risorse e di diritti, conquistati nel tempo, che l'individuo moderno si è costruito come membro effettivo di una «società di simili». Fondamentalmente per questo nell'attuale tendenza verso una «società degli individui» c'è un bisogno maggiore, e non minore, di protezione sociale. Questa a sua volta dovrebbe modificarsi, associando nuovi diritti ad ormai imprescindibili esigenze di flessibilità e di mobilità.

1. Riformismo liberista o riformismo di sinistra?[1]

Non si è prestata sufficiente attenzione a una recente inversione del senso della parola «riforma». Inizialmente il riformismo è stato una posizione di sinistra portata avanti dalle correnti del socialismo che rifiutano l'opzione rivoluzionaria, accettano il mercato e la dinamica economica del capitalismo, ma in contropartita vogliono imporre forti bilanciamenti in termini di sicurezza e di protezione dei lavoratori. Globalmente, attraverso varie vicissitudini, questo orientamento ha finito per imporsi contro l'ultraliberismo e il radicalismo rivoluzionario, e costituisce il nocciolo di quello che abbiamo chiamato il compromesso sociale del capitalismo industriale. All'inizio degli anni '70 un ampio ventaglio di «conquiste sociali» garantite dallo Stato aveva

* Si ringrazia l'autore per aver dato l'autorizzazione a tradurre e a pubblicare parti del volume *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Seuil, Parigi, 2008. Le pagine che seguono non corrispondono esattamente alla pubblicazione originale. La parziale riorganizzazione è stata fatta in accordo con l'autore e le modifiche sono segnalate nel testo. (*n.d.r.*).

1 Questo paragrafo corrisponde al primo paragrafo del cap. 9 (*Réformisme libéral ou réformisme de gauche?*) della pubblicazione originale citata.

esteso la sicurezza sociale alla grande maggioranza della popolazione in quasi tutti i paesi dell'Europa occidentale. Il progresso sociale accompagna uno sviluppo economico che si accontenta di una certa ridistribuzione delle ricchezze per finanziare obiettivi sociali.

È a partire dal successo, almeno in termini relativi, di un riformismo di ispirazione social-democratica che si può produrre un'inversione del senso della parola «riforma». Con il rallentamento della crescita e l'aumento della disoccupazione e della precarizzazione dell'impiego, questi sistemi di protezione diventano sempre più costosi e sempre più difficili da finanziare.

Soprattutto a partire dagli anni '80 si fa strada l'idea che queste regolazioni sociali costituiscano un ostacolo al libero dispiegarsi di una dinamica economica obbligata a misurarsi a fondo con il massimo di concorrenza e di competitività in un'economia sempre più mondializzata. Bisogna ormai *liberare il mercato* prendendo di petto i sistemi di regolazione non mercantili legati al regime di impiego (diritto del lavoro e protezione sociale). Sono dunque necessarie delle riforme, che potrebbero però qualificarsi come contro-riforme in rapporto allo spirito delle precedenti riforme, perché mirano a decostruire l'edificio dei diritti sociali e a diminuire il ruolo dello Stato sociale che ne è la chiave di volta.

Il riformismo storico è stato edificato imponendo diritti, modelli di solidarietà collettiva, forme di protezione legali e generali. Esiste ormai un riformismo di ispirazione liberista che si potrebbe anche definire «liberismo di destra», e che si sviluppa nel nome della volontà di restaurare l'iniziativa individuale contro i vincoli imposti da regolazioni giuridiche garantite da uno Stato sociale divenuto sempre più onnipresente.

È in questo contesto che lo statuto delle «conquiste sociali» è divenuto un tema centrale del dibattito politico. La necessità di ridurle, e al limite di abolirle, per ritrovare il senso della responsabilità individuale al fine di liberare la dinamica economica, è il cuore del credo neoliberista. Al contrario, il dovere di difenderle come i soli baluardi di fronte alla ferocia del mercato caratterizza la sinistra radicale. Per chiarire i presupposti di una tale opposizione, e per tentare di superarla, occorre però interrogarsi sul contenuto esatto di questo riferimento alle «conquiste sociali» e sul modo in cui funziona oggi. C'è un'orchestrazione liberista che fa della critica alle «conquiste sociali» una macchina da guerra contro le protezioni legate al lavoro nella società salariale, e vorrebbe far credere che le conquiste, assimilate a pri-

vilegi, sono le vere responsabili della diffusione della disoccupazione, della precarietà e dell'«esclusione».
L'intento è mostrare che una tale costruzione si basa su paralogismi, su una versione distorta dell'esigenza di riforma che oggi è in effetti imprescindibile. Bisogna smontare questi controsensi per aprire uno spazio a partire dal quale sviluppare un nuovo riformismo di sinistra, raccogliendo la sfida fatta propria dal riformismo all'epoca del capitalismo industriale: quella cioè di accettare la presenza del mercato, ma a condizione che esistano anche contropartite non mercantili (dei diritti e una legislazione sociale) per assicurare la protezione dei lavoratori e la coesione della società.
Ovviamente non pretendiamo di presentare qui quello che potrebbe essere il programma di un tale riformismo. È possibile tuttavia precisare ciò che lo caratterizza in relazione e in contrapposizione allo sviluppo del riformismo liberista che figura come il suo opposto. Questi due riformismi hanno in comune la volontà di fare fronte alla situazione nuova che si è imposta con la fine del capitalismo industriale. Entrambi si rapportano alla crisi delle protezioni innescata dal passaggio al nuovo regime del capitalismo in cui siamo entrati. Ma le risposte che propongono sono opposte.

2. Cosa significa essere protetti?[2]

La protezione sociale sembra oggi trovarsi di fronte a un dilemma. Bisogna difendere una concezione delle protezioni di dimensione *universalistica*, che garantisca all'insieme dei membri di una società una copertura sociale generale, una sicurezza sociale nel senso più forte del termine? Oppure la protezione sociale deve *essere mirata* ai suoi beneficiari per sforzarsi di prendere in carico individui e gruppi che hanno difficoltà particolari, finendo così per concentrarsi «sui più deboli»? In altre parole, la protezione sociale consiste nell'offrire a tutti le condizioni di accesso alla cittadinanza sociale o nel garantire una base minima di risorse per evitare l'irrimediabile decadenza delle categorie più svantaggiate della popolazione?
Innanzi tutto prenderemo in esame la dinamica che sembra condurre

[2] Le pagine che seguono corrispondono integralmente al capitolo 8 (*Qu'est-ce qu'être protégé? La dimension socio-anthropologique de la protection sociale*) della pubblicazione originale citata.

verso la seconda alternativa. In Francia, non diversamente dalla maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale, assistiamo a una trasformazione dei sistemi di protezione sociale nel senso di una limitazione della loro giurisdizione. Le prestazioni sono sempre più commisurate al reddito di certe fasce di popolazione che devono affrontare difficoltà particolari per essere assistite. Questa strumentalizzazione assistenzialista della protezione sociale, tuttavia, offre una risposta molto riduttiva alla domanda «Cosa significa essere protetti?». La protezione ha una dimensione socio-antropologica che va ben oltre la sua componente assistenziale. Per dimensione socio-antropologica della protezione sociale si intende qui la base di risorse e di diritti che essa ha procurato all'individuo moderno e che ha consentito a quest'ultimo di diventare un membro della società a tutti gli effetti. Il bisogno di essere protetti ha radici profonde nella condizione dell'uomo moderno. Nella misura in cui la società diventa sempre più, per riprendere l'espressione di Norbert Elias, una «società degli individui» (1991), essa ha sempre più bisogno di protezioni crescenti perché i suoi membri continuino a essere legati da relazioni di interdipendenza. In senso stretto la protezione sociale rappresenta la condizione *sine qua non* per «fare società» con i propri simili. È questa almeno la posizione che vorremmo qui rappresentare per alimentare il dibattito sul senso della protezione sociale e sulla portata delle sue trasformazioni attuali.

3. Un aggiornamento *della protezione sociale?*

Non bisogna sottostimare la forza di un'argomentazione contraria, basata su un'interpretazione delle trasformazioni sopraggiunte in questo campo negli ultimi trent'anni, secondo la quale stiamo andando verso una concezione sempre più riduttiva della protezione sociale. Sappiamo che in Europa occidentale, soprattutto nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, si era imposta una concezione particolarmente ambiziosa della protezione sociale. Limitandosi qui al solo caso della Francia, tale concezione era arrivata a «coprire» la grande maggioranza della popolazione contro i principali rischi sociali. In questo contesto si è potuto parlare a giusto titolo di «société assurantielle» (si veda Ewald, 1986). Per i promotori della *Sécurité sociale*, le misure particolaristiche di protezione di tipo assistenziale avevano un carattere residuale. Tendenzialmente dovevano essere riassorbite dalla dinamica della società salariale. Dopo la metà degli anni '70 si assiste

invece alla moltiplicazione delle misure mirate a popolazioni particolari. Oltre al reddito minimo di inserimento, in Francia esistono otto modelli di minimo sociale. Bisogna però sommarli a tutta una serie di misure che si sono accumulate nel quadro delle politiche di inserimento, della politica della città, del trattamento sociale della disoccupazione, della lotta contro la povertà e l'esclusione, ecc.

Certo, questo orientamento è ancora quantitativamente minoritario, dato che le spese corrispondenti a queste prestazioni rappresentano all'incirca il 12% delle spese complessive della protezione sociale e riguardano pressappoco la stessa proporzione della popolazione. Sono però in progressione costante, e l'interpretazione di questa evoluzione che propone Bruno Palier è del tutto convincente (2005). Anche se non c'è stato un cambiamento drastico del regime delle protezioni, si assiste però a uno *slittamento progressivo* da un modello generalista di protezioni fondate sull'assicurazione e associate all'impiego, a un modello minimalista che, si può dire, procede *per sottrazione*: riguarda tutti coloro che non possono entrare nel regime della sicurezza sociale, in generale perché restano fuori dal mercato del lavoro.

Questa evoluzione può essere letta come una dualizzazione della protezione sociale tra una componente assicurativa riservata alla popolazione attiva e ai suoi aventi diritto, e una componente di tipo assistenziale che riguarda le spese definite di «solidarietà», commisurate al reddito di diverse categorie di utenti riconosciuti come bisognosi. Questa opposizione, però, è ancora troppo semplice. Si osserva allo stesso tempo uno sfaldamento del ruolo assicurativo attraverso riforme dei regimi pensionistici e dell'assicurazione-malattia che tendono a limitare le prestazioni garantite dalla *Sécurité sociale*, al punto da costringere chi vorrebbe assicurazioni più ampie a finanziarsele da solo (pensioni integrative, assicurazione-vita, casse mutue complementari e assicurazioni private per le spese sanitarie, ecc.).

La tendenza di fondo che sembra sottendere a queste trasformazioni è l'*individualizzazione delle protezioni*. La concezione originaria della *Sécurité sociale* si sostanziava nella lotta contro l'insicurezza sociale e la povertà proteggendo *collettivamente* dai rischi dell'esistenza innanzi tutto i lavoratori, e poi progressivamente l'insieme dei cittadini. Sulla base della contribuzione, essi beneficiavano di prestazioni omogenee che valevano come un diritto incondizionato e garantito dallo Stato. Questo nucleo di protezione permane, ma si va riducendo. Essere protetto oggi dipende sempre più da *situazioni particolari*: essere privi di risorse, essere privi di impiego, appartenere a una famiglia dissociata o parti-

colarmente svantaggiata, vivere in spazi urbani degradati, ecc., senza contare le diverse forme di handicap e di disabilità che rientrano nel diritto all'aiuto. Secondo questa logica, dice Bruno Palier, «l'*État-providence* deve essere soprattutto residuale: le prestazioni dell'assicurazione nazionale devono essere molto basse e i minimi sociali o prestazioni commisurate al reddito devono costituire la principale forma di intervento. Lo Stato è tenuto a intervenire solo in ultima istanza» (2005, p. 401).

Bisogna aggiungere che questo Stato sociale deve cessare di essere «passivo», nel senso di fornire una garanzia di redditi erogati in modo automatico senza altro dovere per i beneficiari che andare a riscuotere il loro assegno. La parola d'ordine dell'«attivazione delle spese passive» è diventata il leitmotiv delle riforme dell'intervento sociale in tutti i settori, che fa appello alla mobilitazione degli individui. Sempre più le prestazioni sociali devono avere un carattere incentivante ed esigere una contropartita da parte dei beneficiari. In questo modo la protezione sociale si avvicina a una logica di mercato: *do ut des*. Così, per garantirsi una migliore copertura sanitaria, bisogna farsi un'assicurazione integrativa; o ancora, per chi è privo di risorse, bisogna «pagare di tasca propria» costruendo un progetto o realizzando un contratto come contropartita della prestazione. Come sottolinea Gøsta Esping-Andersen, mentre la protezione sociale ha avuto (e ha ancora nella sua dimensione assicurativa) una fondamentale funzione di *demercificazione* (Esping-Andersen, 1999), le prestazioni sociali tendono sempre più a essere associate a scambi di tipo mercantile, sia direttamente (rivolgersi a operatori privati per ottenere servizi complementari) sia esigendo uno sforzo del beneficiario in cambio della prestazione accordata (vedere le condizioni fissate per continuare a beneficiare dell'indennità di disoccupazione o di minimi sociali come l'Rmi). Si radica così l'idea che la protezione sociale non sia «gratuita», ma debba essere pagata oppure meritata. Nessun diritto senza dovere. In campo sociale ciò si traduce nell'esigenza di fornire una *contropartita* (si vedano Dufour, Boismenu e Noël, 2003).

Questa individualizzazione delle protezioni sembra esprimere un movimento di fondo che attraversa l'insieme della società. Le protezioni sociali che si erano costituite come modalità di regolazioni collettive in corrispondenza con le forme di organizzazione collettiva del capitalismo industriale sono prese in contropiede dai nuovi modi di produrre e di scambiare, che richiedono il coinvolgimento personale degli operatori, la mobilità delle carriere professionali e la reattività ai cam-

biamenti. Mentre nei contesti di capitalismo industriale è il collettivo che protegge, o che proteggeva, oggi si assiste a una crescente decollettivizzazione o re-individualizzazione, in primo luogo dell'organizzazione del lavoro, ma anche dei programmi istituzionali che inquadravano gli individui e li socializzavano alle norme collettive (si veda Dubet, 2002). È questo il senso contemporaneo, che si può addebitare al fatto che siamo sempre più una «società di individui». L'individualizzazione delle protezioni traduce al suo livello questa mobilizzazione della società. Se protezioni devono esserci, dunque, è l'individuo che deve essere protetto. Ma non tutti gli individui avranno bisogno di essere protetti. L'individuo responsabile *si protegge da solo*, assume a proprio carico i rischi che corre e si costruisce le proprie risorse attraverso la loro mobilizzazione. Due promotori particolarmente determinati di questa nuova ideologia, François Ewald e Denis Kessler, lo dicono con chiarezza, e perfino con un certo cinismo: «L'obiettivo non è esternalizzare su altri il massimo dei rischi ma, al contrario, che ciascuno possa assumersi il massimo di rischi poiché esiste, da che mondo è mondo, il principio della dignità dell'uomo» (Ewald e Kessler, 2000, p. 71). Da questo momento la funzione della protezione sociale si limita a supplire alle carenze dell'esistenza personale e sociale degli individui che vengono meno a questa esigenza di autonomia (si veda Soulet, 2005).

Questa logica porta a una concezione minimalista della protezione sociale, che va presa tanto più sul serio quanto più la si ritrova, con specificità nazionali, nell'insieme dei paesi sviluppati (si veda Merrien e al., 2005). I discorsi di ispirazione liberista che raccomandano una ridefinizione delle protezioni a favore dei più deboli e una riduzione drastica del ruolo dello Stato sociale si basano su questa promozione dei valori individualisti. Essa sembra imporsi quanto più la mobilizzazione generale delle risorse degli individui è richiesta per restare competitivi in un'economia mondializzata sottoposta alla concorrenza di tutti contro tutti. Le politiche sociali ambiziose appaiono così come ostacoli, in ragione del loro costo giudicato esorbitante e soprattutto dei vincoli che impongono alla competitività delle imprese.

Sarebbe però il caso di analizzare più a fondo queste evidenze, o pseudo-evidenze. Forse la congiuntura più contemporanea esige non una riduzione ma piuttosto un *aumento delle protezioni*. Può sembrare paradossale ma, proprio perché viviamo sempre più in una società di individui, abbiamo sempre più bisogno di protezioni perché l'individuo, per esistere positivamente come tale, ha bisogno di supporti

di protezione. L'idea secondo la quale l'individuo ottiene la sua indipendenza sociale affrancandosi dalle protezioni si basa infatti su una visione limitata della storia sociale e su una concezione ingenua dell'individuo. Una storia delle protezioni riscritta sul lungo periodo mostra al contrario l'onnipresenza del bisogno di protezione nella genesi della modernità e getta luce sulla relazione dialettica che ha unito l'individuo e lo Stato attraverso questa genesi.

4. La riabilitazione dei non proprietari

La critica di ispirazione liberista della protezione sociale si basa su una visione di breve respiro della storia sociale. Essa sottolinea l'eccezionalità del periodo successivo alla seconda guerra mondiale (i «Trenta gloriosi»), durante il quale una crescita economica forte e la capacità di gestire da parte degli Stati-nazione i principali parametri del loro sviluppo hanno consentito la realizzazione simultanea di programmi economici e di programmi sociali ambiziosi. Oggi questa parentesi felice si è conclusa. Non solo la crescita è imbrigliata, ma l'europeizzazione e la globalizzazione segnano il declino degli Stati-nazione che erano stati i promotori di una protezione sociale generalizzata. È tempo di dare prova di realismo e di subordinare le politiche sociali all'imperativo categorico di non erigere un freno al libero dispiegarsi della concorrenza in un mercato globalizzato.

È vero che la congiuntura che era seguita alla seconda guerra mondiale aveva consentito l'elaborazione di un «compromesso sociale» molto specifico e globalmente vantaggioso per le due parti, tra gli interessi del mercato (assicurare la produttività e la competitività delle imprese) e gli interessi del mondo del lavoro (garantire la sicurezza e la protezione dei lavoratori). È vero anche che le trasformazioni intervenute dopo questo periodo che ha corrisposto all'apogeo dello sviluppo del capitalismo industriale sono, almeno in gran parte, irreversibili. Non ci soffermeremo ad esempio sulle mutazioni tecnologiche in corso, né sul nuovo ordine che sovrintende agli scambi in un'economia mondializzata. Bisogna prenderne atto e convenire che non è possibile conservare nelle stesse condizioni la *forma* dei sistemi di protezione che si erano imposti nella società salariale. Ma è sbagliato assimilare l'esigenza di disporre di protezioni forti alla difesa delle caratteristiche che queste protezioni avevano assunto durante i Trenta gloriosi. Una storia delle trasformazioni delle protezioni dipa-

nata nel lungo periodo dimostra al contrario che l'individuo moderno non ha mai potuto fare a meno delle protezioni. È la natura di queste ultime che è cambiata, e che dovrà senza dubbio cambiare in futuro, senza però che l'individuo possa rinunciarvi del tutto.

Primo episodio di questa storia delle protezioni che ha accompagnato la costruzione della modernità: *la protezione per mezzo della proprietà*. Quando l'individuo moderno si distacca (o è distaccato) dalle regolazioni tradizionali di dipendenza e di interdipendenza, che allo stesso tempo gli assicuravano alcune protezioni, per esistere con un minimo di consistenza ha assolutamente bisogno della proprietà (si veda Dumont, 1983). John Locke, alla fine del diciassettesimo secolo, è stato senza dubbio il primo testimone particolarmente lucido di questa esigenza sorta agli albori della modernità. Egli ha definito l'individuo in base alla proprietà di se stesso, che è indissociabile dalla proprietà del proprio lavoro e dei propri beni: «L'uomo è padrone di se stesso e proprietario della propria persona così come delle azioni e del lavoro di questa stessa persona» (Locke, 1994 [1689], p. 44). Non si può essere padroni di se stessi se non si ha la possibilità di appoggiarsi sulle risorse derivate dalla proprietà. Questo è tanto evidente agli occhi di tutti coloro che si propongono di rifondare la società sul valore dell'individuo, che il diritto di proprietà figura nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino col rango di «diritto inalienabile e sacro». È la proprietà che protegge, nel senso che il proprietario può fare fronte ai rischi dell'esistenza, a quelli che in seguito si chiameranno «rischi sociali», malattia, infortuni, disabilità dovute all'età, ecc. Ma, ancora di più, è la proprietà che assicura l'indipendenza sociale, che fa in modo che non si è più «l'uomo» di qualcuno, come diceva l'antico diritto feudale, alle dipendenze di altri o del bisogno. È per questo che anche gli attori più evoluti del periodo rivoluzionario (con l'eccezione di Gracchus Babeuf), Robespierre, Saint-Just, i sanculotti parigini, hanno invocato l'accesso alla proprietà come condizione della cittadinanza: il piccolo contadino proprietario del suo appezzamento di terra, l'artigiano della sua bottega, liberi e indipendenti, parteciperanno a pieno titolo alla Repubblica e la difenderanno se necessario con le armi in pugno. Possiamo anche comprendere perché nel periodo più «caldo» della Rivoluzione la Convenzione vota, all'unanimità, una legge che punisce con la morte «chiunque proporrà o tenterà di stabilire leggi agrarie o qualsiasi altra legge o misura sovversiva di proprietà territoriali, commerciali o industriali».

Questa posizione, che all'epoca non è reazionaria ma «progressista», è

giustificata dalla situazione della «classe non proprietaria» – l'espressione non è di Marx, ma di un contemporaneo della Rivoluzione francese (Dufourny de Villiers, 1789) –: tutti coloro che non hanno altro che la forza delle loro braccia per sopravvivere socialmente parlando sono niente. Sono quelli che l'abate Sieyès, il principale ispiratore della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, affermando con forza la supremazia dell'individuo, qualifica come «strumenti bipedi senza libertà e senza moralità, poiché non possiedono altro che mani poco redditizie e un'anima inespressa». Ma, così facendo, egli non fa altro che esprimere la maniera in cui sono percepiti e trattati i piccoli lavoratori dell'epoca, «questi infelici destinati a lavori pesanti, produttori di godimento altrui e che ricevono appena il necessario per sostenere i loro corpi sofferenti e pieni di bisogni»[3]. Questi miserabili non sono individui nel senso che figura nel frontespizio della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino. D'altronde, tre giorni dopo la proclamazione di questa dichiarazione, l'Assemblea nazionale varava una legge che privava del diritto di voto tutti i cittadini che non pagavano un'imposta almeno equivalente a tre giornate di lavoro, escludendo così un terzo degli uomini abili al voto.

Questa condizione sarà anche, pressappoco, quella dei proletari agli inizi dell'industrializzazione. «Nuovi barbari» che «ispirano più il disgusto che la pietà», «classi laboriose - classi pericolose»: si potrebbero evocare qui le innumerevoli rappresentazioni del pauperismo che stigmatizzano un profilo dell'individuo moderno dotato degli attributi negativi di una sotto-umanità: l'imprevidenza, l'immoralità, il vizio, la pericolosità… Sono sì degli individui, ma, per l'appunto, non sono *altro che* individui, senza risorse, privi di sostegni e di protezioni, condannati a vivere giorno per giorno. Lo sguardo degli osservatori sociali li marchia a fuoco e senza dubbio ne fa un po' la caricatura. Tuttavia, studiosi come Villermé, Buret, Tocqueville, Villeneuve-Bargemont, Parent-Duchâtel, ecc. (e anche Marx ed Engels) non erano né ignoranti né puri ideologi accecati da un razzismo di classe. Erano piuttosto dei bravi sociologi ante litteram: avevano capito a cosa spesso porta il fatto di essere un individuo se non si dispone del supporto della proprietà per assicurarsi la propria indipendenza e la propria dignità.

La modernità liberista che si è imposta nel corso del diciannovesimo

[3] Sieyès, 1985 (questa nota è stata scritta nel 1782, sette anni prima della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino).

secolo ha dunque promosso una concezione estremamente riduttiva dell'individuo. L'ordine sociale si basa sulle relazioni contrattuali tra individui liberi e uguali. Ma non tutti gli individui sono liberi e uguali, e ciò vuole anche dire che non tutti gli individui fanno parte del corpo politico. Il corpo politico ha la funzione di preservare la libertà e l'indipendenza degli individui, cioè di proteggere le loro persone e i loro beni. John Locke, considerato a giusto titolo il padre del liberismo, era stato anche in questo caso di una lucidità quasi profetica: «Lo scopo fondamentale che gli uomini perseguono quando fondano una repubblica e si sottomettono a un governo è la salvaguardia della loro proprietà» (Locke, 1994 [1689], p. 123). La costruzione di quella che Peter Wagner chiama con espressione felice la «modernità liberista limitata» (1996) ha lasciato fuori una maggioranza di lavoratori che compongono la «classe non proprietaria» (questa esclusione è ancora più radicale se si tiene conto, fuori dall'area della civilizzazione occidentale, della popolazione del resto del pianeta: il selvaggio, l'indigeno, il colonizzato sono ancora meno individui del proletario).

Questi miserabili sono usciti dalla loro condizione di derelitti acquisendo forti protezioni che hanno avuto per essi la funzione che la proprietà privata ha avuto per i proprietari: una proprietà per la sicurezza. Assicurando i supporti necessari per farli accedere all'indipendenza sociale attraverso l'acquisizione dello status di individui a pieno titolo, la costituzione di quella che, riprendendo un'intuizione di Henri Hatzfeld, si può definire una *proprietà sociale*, ha fornito loro questa ancora di salvezza (Hatzfeld, 1982; si veda anche 1971). Sulla base di questi diritti sociali inizialmente connessi al lavoro, si può parlare di una vera generalizzazione, o democratizzazione, della cittadinanza.

È questo il significato forte che si può dare alla protezione sociale. Essa è la condizione di base della cittadinanza sociale. Riguarda o dovrebbe riguardare tutti, perché è anche la condizione di base dell'appartenenza a una società democratica. Una democrazia moderna non implica la rigorosa uguaglianza delle condizioni sociali perché è, e resterà, fortemente stratificata. Per contro, essa esige la forza delle protezioni. Émile Durkheim, che è stato tanto sensibile alla differenziazione sociale a partire dalla dinamica della divisione del lavoro, ha ben compreso come la contropartita necessaria di questa condizione fosse l'esigenza di una solidarietà «organica» tra le diverse componenti della società: «A cosa è dovuto il fatto che l'individuo, man mano che diventa più autonomo, dipende più strettamente dalla società? Come può

essere allo stesso tempo più individualista e più solidale?» (Durkheim, 1986 [1983], p. XLIII).

Questa possibilità non è data in partenza. È stata edificata attraverso la costituzione della proprietà sociale, vale a dire una protezione sociale estesa all'insieme dei membri della società. I diritti sociali «assicurano» gli individui contro i principali rischi (la malattia, gli infortuni, la vecchiaia nell'indigenza, ecc.) che minacciano di farli deviare dal corso ordinario degli scambi sociali. Forniscono *di diritto*, come dimostra il diritto alla pensione, le risorse di base necessarie affinché un individuo possa continuare a stringere relazioni di interdipendenza (e non solo di dipendenza) con i suoi concittadini. Come sottolinea con forza Alfred Fouillée, «queste garanzie di capitale umano costituiscono un minimo di proprietà necessaria a ciascun cittadino realmente libero e uguale agli altri» (1884). Senza dubbio Fouillée esagera un po' quando afferma che questa proprietà sociale rende il non-proprietario «realmente uguale agli altri». Ma esprime meravigliosamente bene la natura e la funzione di questo sostegno, «*come* un minimo di proprietà», in analogia con la proprietà privata per garantire la sicurezza e l'indipendenza. Anche se non è realmente «uguale agli altri» su tutti i piani, il lavoratore è quanto meno proprietario dei diritti e delle protezioni che lo integrano nella società.

La protezione sociale intesa nel senso forte del termine è quindi la condizione di base per fondare una «società di simili» (Bourgeois, 1896). Una società di simili è una società in cui tutti i membri, pur senza essere uguali sotto tutti gli aspetti, dispongono almeno di una base di risorse e di diritti sufficienti per «fare società» con i loro simili – cosa che li rende appunto simili a tutti gli altri –, una società in cui nessuno sia escluso. È una buona definizione sociologica di quella che in politica si definisce una democrazia.

Il fatto che questa concezione sia stata elaborata e abbia iniziato a essere utilizzata in Francia, a partire da un gruppo di pensatori vicini alla Terza Repubblica (il solidarismo), non deve ridurla a una costruzione franco-francese tributaria di una situazione storica particolare. Infatti si svilupperà in tutta la sua ampiezza in un contesto molto differente, in particolare durante il periodo successivo alla seconda guerra mondiale, durante il quale questa concezione ambiziosa della protezione sociale si imporrà in modo sempre più sistematico[4]. E non solo in

[4] Per il dispiegarsi di tutte le ramificazioni di questa proprietà sociale e per le tappe del suo insediamento mi permetto di rinviare a Castel, 1995.

Francia. Si potrebbe dimostrare che analoghe costruzioni (equivalenti per ampiezza, ma differenti a seconda delle specificità nazionali) si sono insediate nei principali paesi dell'Europa occidentale. Fondamentalmente si tratta, per riprendere le espressioni di Peter Wagner, del passaggio dalla «modernità liberista limitata» alla «modernità organizzata» (1996). La modernità limitata riduceva la possibilità, per coloro che disponevano del sostegno della proprietà privata, di essere un individuo a pieno titolo (responsabile e indipendente). La modernità organizzata promuove la generalizzazione di questa capacità di essere un individuo costruendo una cittadinanza sociale sulla base dell'estensione della proprietà sociale. La riabilitazione della «classe non proprietaria» è anche l'assunzione di una vera società di individui a livello di nazione. Alla dinamica di espansione della proprietà sociale sfugge però un certo numero di individui e di gruppi minoritari, al pari del «quarto mondo» e di certe categorie di individui che un qualche deficit rende incapaci di integrarsi nel mercato del lavoro e che finiscono per rientrare nel versante assistenziale, minimalista, della protezione sociale. All'epoca si pensava in generale che si trattasse essenzialmente di popolazioni residuali che sarebbero state riassorbite dall'incedere del progresso economico e sociale.

In contrasto con l'ingenua rappresentazione dell'individuo avanzata da un certo discorso liberista, non c'è dunque antagonismo tra l'esigenza di essere un individuo a pieno titolo e l'esistenza di regolazioni sociali forti, di cui lo Stato sociale è stato il principale artefice e il garante. Al contrario, più si è in una società «di individui», vale a dire una società che deve includere un massimo di membri dotati degli attributi positivi dell'individualità moderna, e più si dovrebbe essere in una società che assicura le protezioni della proprietà sociale. La storia sociale dimostra che queste protezioni non sono un lusso reso possibile da una congiuntura storica eccezionalmente favorevole (i Trenta gloriosi ad esempio). Sono piuttosto una condizione essenziale che aveva aperto la strada a una governance della modernità, nel senso della promozione di una società di simili, o di una democrazia.

5. Una scelta di società

Sappiamo che questa costruzione ha cominciato a vacillare sotto l'effetto della «grande trasformazione» che si è innescata all'inizio degli anni '70. Si potrebbe parlare a questo proposito di una tendenza alla

privatizzazione della proprietà sociale o alla mercificazione delle protezioni. Se così è stato, però, non si è trattato solo della conclusione di un episodio particolare della storia delle protezioni. Si è trattato piuttosto dell'interruzione di un processo di lunga durata che aveva associato il fatto di poter esistere come individuo a pieno titolo (un cittadino sociale) e il fatto di disporre di una base stabile di protezioni.

Tuttavia bisogna guardare in faccia questa eventualità. Come abbiamo già ricordato, va bene l'attuale *aggiornamento* della protezione sociale, nel senso di una riduzione della sua giurisdizione e della definizione dei suoi beneficiari. Non bisogna dimenticare inoltre che questa evoluzione è sostenuta da potenti dinamiche economiche e sociali che minacciano di sfociare nella concezione totalmente diversa della «società di individui»: una società nella quale gli individui sarebbero lasciati a se stessi, in balia della concorrenza di tutti contro tutti e divisi tra vincenti e perdenti delle trasformazioni in corso. Il contrario di una società di simili. È possibile in questa congiuntura mantenere una concezione della protezione sociale a vocazione universalista che dovrebbe assicurare a tutti i sostegni basilari della cittadinanza sociale?

Innanzi tutto precisiamo che difendere una struttura forte della protezione sociale non equivale affatto a invocare una concezione inflazionista delle protezioni. Lo Stato sociale non deve essere un *État-providence* che si propone di ridistribuire a tutti e in tutte le direzioni una manna di sussidi, facendosi carico di tutti e di tutti i mali del mondo (d'altra parte, ogni volta che utilizziamo questa espressione, bisognerebbe ricordare che il termine «*État-providence*» è stato inventato dai detrattori liberisti dell'intervento dello Stato che denunciavano i suoi pretesi eccessi di generosità anche al tempo in cui – parliamo della fine del XIX secolo – erano pressoché inesistenti). Lo Stato sociale deve essere essenzialmente uno *Stato protettore* che intenderemo come esigenza di assicurare, veramente a tutti e sotto forma di un diritto, il minimo di risorse e di riconoscimento necessario per fare parte a pieno titolo della società. Potremmo così parlare di *sicurezza sociale minima garantita*, così come per il lavoro si parla di salario minimo garantito. Tale sicurezza consisterebbe in un certo numero di diritti, come il diritto a essere curati quando si è malati (diritto alla salute), il diritto a occupare uno spazio proprio (diritto alla casa), il diritto a prestazioni dignitose quando non si può più lavorare (diritto alla pensione, oppure in caso di invalidità fisica o psichica), se ci si trova in situazioni di interruzione del lavoro (disoccupazione, periodi di alternanza tra due impieghi, riqualificazione, ecc.), e anche il diritto a una forma-

zione effettiva e durevole, sempre più indispensabile per fare fronte ai cambiamenti. Questa lista non è esaustiva (va posta anche la questione dei bambini quando le protezioni familiari sono insufficienti, quella delle donne escluse dal mercato del lavoro, delle persone dipendenti, ecc.). Una tale enumerazione non è però illimitata. Una decina di diritti sarebbero senza dubbio necessari e sufficienti per formare l'ossatura della cittadinanza sociale. Sappiamo che la protezione sociale ha un costo. È dunque necessario mediare tra una propensione irresponsabile ad aumentare le spese pubbliche e l'esigenza di assicurare l'indispensabile in materia di protezioni (è per questo che ho parlato di sicurezza sociale *minima* garantita). Non vi è nulla di esorbitante nell'esigere, almeno in paesi come quelli dell'Europa occidentale che sono il contrario di società povere, quel minimo di protezioni necessarie per assicurare a ciascuno le condizioni della loro appartenenza alla società a pieno titolo.

Ciononostante è necessario tenere conto dell'esigenza di mobilità che, come abbiamo detto, è alla base delle attuali trasformazioni economiche e sociali e produce cambiamenti irreversibili rispetto alla situazione in cui erano state edificate le protezioni sociali nel momento dell'apogeo della società salariale. La questione non è mantenere in vita questi sistemi di protezione, ma sapere se è possibile riadattarli alla situazione attuale mantenendo la loro forza. Come conciliare mobilità e protezioni? Come difendere l'incondizionalità del riferimento al diritto in un mondo in via di trasformazione dove i collettivi si disfano e dove le situazioni sono sempre più particolarizzate e individualizzate?

Occorrerebbe qui distinguere tra l'incondizionalità di un diritto e le condizioni della sua messa in opera. Ad esempio, rendere più sicure per mezzo del diritto le situazioni di lavoro e i percorsi professionali non significa (più) racchiudere necessariamente questa protezione nel contesto dell'impiego a vita. Che l'impiego debba essere flessibile è un'esigenza impossibile da aggirare, almeno per una molteplicità di situazioni. Ma la sicurezza potrebbe consistere nell'associare certi diritti a queste situazioni di mobilità, ai periodi di avvicendamento tra due impieghi, alle transizioni nel mercato del lavoro. «Dare uno statuto al lavoratore mobile», come dice Alain Supiot (1999). Non è una ricetta, è piuttosto un cantiere. Si cercano tuttavia risposte, e a quanto sembra si comincia a trovarne, per cercare di fare fronte a questa immensa sfida: associare alle spinte verso l'individualizzazione che attraversano la nostra società nuove sicurezze e nuove protezioni (ad esempio la nozione di sicurezza sociale professionale attualmente in

discussione presso diverse istanze sindacali e politiche, e che bisognerebbe senz'altro mettere in relazione con quella di sicurezza sociale minima garantita che ho proposto).

Sia che si tratti di persone provvisoriamente o stabilmente escluse dal mercato del lavoro, sia che si tratti di persone minacciate dalla precarietà, la necessità di garantire loro protezioni consistenti passa per una presenza forte dello Stato sociale, principale fornitore e principale garante delle protezioni sociali. Questa affermazione rischia di andare controcorrente, tanto sono diffuse le diagnosi sull'indebolimento dei poteri di questo Stato sociale, quando non siano anticipatrici del suo ineluttabile disfacimento. Non riprenderemo qui il complesso dibattito per comprendere se, a partire dall'irrefutabile constatazione delle difficoltà che oggi deve affrontare lo Stato sociale per compiere le missioni che gli erano proprie in una società salariale in espansione, al centro della discussione sia il suo indebolimento o la sua riqualificazione. Vorremmo però sottolineare la necessità della presenza di un tale Stato in quanto regolatore di una società di individui.

Poiché stiamo qui tratteggiando una storia delle protezioni nel lungo periodo, dobbiamo tornare di nuovo al momento in cui è emersa la possibilità di una società moderna di individui che non sarebbero più stati intrappolati nelle reti tradizionali della dipendenza e dell'inter-dipendenza delle società preindustriali. Thomas Hobbes ha tracciato un quadro spaventoso di quella che sarebbe una società di individui priva di Stato, quello che egli chiama lo stato di natura (Hobbes, 1971). Sono ben note le sue descrizioni di una lotta di tutti contro tutti dove il più forte trionfa. L'individuo, infatti, non dispone in natura di un principio di regolazione delle proprie pulsioni o dei propri interessi. Se l'uomo rischia di essere «un lupo per l'uomo» non è tanto perché lo anima una cattiveria innata propria della natura umana, ma è piuttosto per l'effetto finale di uno stato di totale deregolazione sociale dovuto all'assenza di diritto e all'assenza di legge. Crawford B. Macpherson ha dimostrato che Hobbes aveva potuto trovare nella società inglese del suo tempo – la prima società moderna in cui le dinamiche concorrenziali del capitalismo mercantile sono già fortemente radicate – gli elementi che supportano questa interpretazione di una società in balia del conflitto tra interessi e della violenza delle passioni (Macpherson, 1971 [1962]). E li aveva potuti trovare anche nello spettacolo della guerra civile inglese e delle guerre di religione sul continente, che segnano il fallimento di un principio centrale di regolazione, politica o religiosa. La giungla dello stato di natura è insomma la metafora di una società senza Stato.

Le analisi di Thomas Hobbes, com'è noto, non sono state prese sufficientemente sul serio a causa della concezione spaventosa dello Stato (il Leviatano) elaborata sul modello dell'assolutismo monarchico che vedeva realizzarsi sotto i suoi occhi. È vero che lo Stato di Hobbes è uno Stato assoluto che presenta un aspetto ripugnante del potere. Ma è anche il solo garante della pace civile, dello sviluppo delle arti, del commercio e dell'industria. All'ombra del Leviatano gli individui sono asserviti politicamente, ma sono liberi nelle loro pratiche private e nelle loro pratiche sociali (hanno anche la libera scelta sulle loro credenze religiose, una libertà che all'epoca era veramente rivoluzionaria). Grazie allo Stato possono essere degli individui. L'esistenza degli individui in quanto esseri capaci di condurre la loro vita in un quadro regolato e protetto presuppone l'esistenza di uno Stato.

Ovviamente non difendo l'assolutismo del Leviatano. La storia dello Stato moderno sarà la lenta costruzione di uno Stato di diritto, attraverso molte disavventure e ricadute nell'arbitrarietà, e anche attraverso una quantità di limitazioni enormi nella sua giurisdizione, come abbiamo visto a proposito della «modernità liberista limitata». Lo Stato di Hobbes non è neppure lo Stato sociale. Questo tipo di Stato si innesterà molto più tardi sullo Stato di diritto e proprio attraverso lo sviluppo della protezione sociale. È questo abbinamento Stato di diritto - Stato sociale che può garantire la libertà e l'indipendenza dell'individuo. Il primo garantisce la sicurezza dei beni e delle persone, il secondo la sicurezza sociale (si veda Castel, 2003). Se è vero che la questione dell'insicurezza è diventata oggi una preoccupazione dominante, ciò significa che lo Stato ha difficoltà nel compiere questa duplice missione. Tuttavia, pur esistendo un largo consenso sulla difesa delle prerogative dello Stato di diritto, lo Stato sociale è fortemente contestato. È un'incongruenza. Non si può vivere in una società di individui protetta, dove gli individui possano coesistere con i loro concittadini, se questa società è in balìa dell'insicurezza civile, ma anche se è minacciata dall'insicurezza sociale. Lo Stato, nel suo duplice aspetto di Stato di diritto e di Stato sociale, è quindi indispensabile per regolare una società di individui che sia anche una società di simili.

Si conferma così che le dinamiche dell'individualizzazione che attraversano la nostra società richiedono non meno ma *più protezioni*, salvo rassegnarsi alla frattura che esisteva prima della costituzione della proprietà sociale tra individui integrati sulla base della proprietà privata e «individui per difetto», privati dei sostegni necessari per continuare a fare società con i loro simili (si vedano Castel e Haroche,

2001). Questi individui per difetto sono quelli che sono stati sganciati da alcune protezioni dalla proprietà sociale oppure non riescono ad esserne parte. La contraddizione nella quale sono caduti va sottolineata con forza. Nella nostra società l'ingiunzione di essere un individuo è diventata un imperativo categorico imposto dall'ideologia liberista dominante: essere autonomo e responsabile, dare prova di iniziativa, assumere i rischi in proprio. Secondo questa logica si fa pesare su tutti gli individui, compresi quelli che non hanno le risorse oggettive per realizzarla, l'esigenza di comportarsi come soggetti indipendenti. È questo, in materia di interventi sociali, il senso della tendenza generale all'individualizzazione delle protezioni e all'attivazione delle spese passive a cui abbiamo accennato. Si tratta di una situazione davvero paradossale. Se un individuo deve ricorrere all'aiuto sociale è proprio perché non ha i mezzi per trarsi d'impaccio da solo. Trattarlo alla pari con coloro che dispongono delle condizioni della loro indipendenza, non fa che rinviare a un'applicazione perversa del principio di uguaglianza. Con il pretesto di mobilitare un individuo si finisce per condannarlo, attribuendogli la responsabilità dei suoi fallimenti. Come potrà evitare di fallire, nella maggior parte dei casi, se è lasciato a se stesso? L'appello generalizzato alla responsabilizzazione dell'individuo porta anche alla colpevolizzazione di tutti coloro ai quali si chiede troppo, dal momento che non hanno le condizioni di base per conquistarsi indipendenza. L'attuale riattivazione della vecchia figura del «cattivo povero» si manifesta anche come effetto paradossale della propensione a esaltare il valore dell'individuo come la massima espressione della modernità. Si torna a biasimare la vittima. I beneficiari dell'Rmi, o i disoccupati sospettati di non voler lavorare (i famosi «disoccupati volontari»), sono quelli più esposti all'accusa di vivere alle spalle del denaro pubblico.

Queste derive ci dimostrano che se, nel nostro tipo di società, l'individuo è a giusto titolo il valore di riferimento, l'esaltazione destoricizzata e decontestualizzata delle sue virtù – come se esistesse una sostanza dell'individuo dotato «in eterno» e senza alcun dubbio, come sostenevano Ewald e Kessler, di tutte le facoltà necessarie per comportarsi da soggetto indipendente – rischia di tramutarsi in disprezzo dell'individuo. L'individuo non è un dato ma un costrutto, e la storia sociale mette in evidenza il fatto che questa costruzione di un individuo moderno indipendente è stata resa ampiamente possibile dalla generalizzazione della protezione sociale. In questo senso possiamo davvero parlare di una dimensione socio-antropologica della protezione sociale.

Sarà conservata questa costruzione? Vale a dire, potrà nella nuova congiuntura essere mantenuta o ridefinita una protezione sociale estesa all'insieme della popolazione? Non è affatto scontato che sarà così se continuerà a crescere la logica che attribuisce alla protezione sociale una funzione residuale. È difficile prevedere un'inversione della tendenza alla riduzione delle protezioni, tanto forti sono le dinamiche che la animano e che la inscrivono in profondità nell'ideologia dominante. Bisogna tuttavia prendere coscienza di ciò che è in gioco dietro queste due concezioni della protezione sociale, quella massimalista (per quanto formulata in termini di diritti minimi) e quella minimalista. Spero di avere dimostrato come una concezione rigorosa della protezione sociale fosse organicamente associata alla promozione di una democrazia di tipo occidentale. La sua decostruzione rischierebbe di essere pagata con la decostruzione di questo modello di società. La posta di questo conflitto delle interpretazioni sulle funzioni della protezione sociale è dunque una scelta sul modo di vivere in società: in una società di simili o in una formazione sociale che rischierebbe di assomigliare a quella che Thomas Hobbes ha raffigurato, prima che alcune solide protezioni non trasformassero lo stato di natura in uno Stato di diritto sociale. Poiché non siamo più nel XVII secolo, di certo non potremmo più tollerare che l'uomo sia solo un lupo per l'uomo (tanto più che questa ipotesi potrebbe essere pericolosa). Non siamo quindi di fronte alla fine di ogni protezione, ma al mantenimento e forse all'espansione di un filo sottile di risorse per «i più svantaggiati». L'enorme regressione storica che si produrrebbe deve spingerci a pensare due volte prima di rassegnarci all'annientamento delle protezioni sociali.

Riferimenti bibliografici

Bourgeois L., 1896, *Solidarité*, Armand Colin, Parigi.

Castel R., 1995, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Parigi; nuova ed. 1999, Gallimard, Parigi.

Castel R., 2003, *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'etre protégé?*, Seuil, Parigi.

Castel R. e Haroche C., 2001, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Fayard, Parigi; nuova ed. 2005, Hachette, Parigi.

Dubet F., 2002, *Le Déclin de l'institution*, Seuil, Parigi.

Dufour P., Boismenu G. e Noël A., 2003, *L'Aide au conditionnel*, Pum, Montréal.

Dufourny de Villiers L., 1789, *Cahiers du quatrième ordre*, Parigi.
Dumont L., 1983, *Essais sur l'individualisme*, Seuil, Parigi.
Durkheim É., 1986 [1983], *De la division du travail social*, Puf, Parigi.
Elias N., 1991, *La Société des individus*, Payot, Parigi.
Esping-Andersen G., 1999, *Les Trois Mondes de l'État-providence*, Puf, Parigi.
Ewald F. e Kessler D., 2000, *Les noces du risque et de la politique*, «Le Débat», n. 109, pp. 55-72.
Ewald F., 1986, *L'État-Providence*, Grasset, Parigi.
Fouillée A., 1884, *La Propriété sociale et la Démocratie*, Parigi.
Hatzfeld H., 1971, *Du paupérisme à la Sécurité sociale*, Armand Colin, Parigi.
Hatzfeld H., 1982, *La difficile mutation de la sécurité-propriété à la sécurité-droit*, «Prevenir», n. 5, marzo.
Hobbes T., 1971, *Le Léviathan*, Sirey, Parigi.
Locke J., 1994 [1689], *Second Traité du gouvernment*, Puf, Parigi.
Macpherson C.B., 1971 [1962], *La Théorie politique de l'individualisme possessif de Hobbes à Locke*, Gallimard, Parigi.
Merrien F.-X., Parchet R. e Kernen A., 2005, *L'État social. Une perspective internationale*, Armand Colin, Parigi.
Palier B., 2005, *Gouverner la Sécurité sociale*, Puf, Parigi.
Sieyès E.J., 1985, *Écrits politiques*, Archives contemporaines, Paris-Montreux.
Soulet M.-H., 2005, *Une solidarité de responsabilisation?*, in Ion J. (a cura di), *Le Travail social en débat(s)*, La Découverte, Parigi.
Supiot A. (a cura di), 1999, *Au-delà de l'emploi. Transformation du travail et divenir di droit du travail en Europe*, Flammarion, Parigi.
Wagner P., 1996 [1994], *Liberté et Discipline. Les deux crises de la modernité*, Métailié, Parigi.

Traduzione dal francese a cura di Carlo Gnetti

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

Chiara Saraceno

I mutamenti nella famiglia e nel mercato del lavoro, nonché la globalizzazione dell'economia e dei movimenti delle persone hanno indebolito i tre pilastri su cui è stato costruito il welfare state: un lavoro sicuro, un matrimonio durevole e basato sulla divisione del lavoro, confini nazionali certi. Si parla di «nuovi rischi sociali», senza che quelli vecchi siano spariti. In questo contributo viene discusso come i vari paesi si siano attrezzati rispetto a due dei più tematizzati di questi cosiddetti nuovi rischi sociali: la necessità di conciliare responsabilità di cura e partecipazione al mercato del lavoro (con il connesso potenziale rischio di un deficit di cura) non solo in presenza di figli piccoli, ma in presenza di crescenti domande di cura da parte di anziani fragili; la de-standardizzazione dei corsi di vita a seguito dei processi di infragilimento sia dei rapporti di lavoro che dei rapporti familiari. Le differenze in termini di adeguatezza non dipendono solo dai meccanismi di path dependency*, ma anche dal* timing *e dal contesto economico in cui i mutamenti avvengono. La situazione italiana, da questo punto di vista, appare particolarmente sfavorevole.*

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

Da tempo, comunque ben prima della crisi, molti osservatori avevano segnalato come il sistema di protezione disegnato nei «Trenta gloriosi» fosse inadeguato a fronteggiare i mutamenti intervenuti nei tre pilastri su cui era stato costruito il «compromesso sociale» del dopoguerra (Crouch, 2001) e anche il sistema di cittadinanza sociale (Marshall, 1950). Essi erano: un lavoro stabile che dava accesso ai diritti sociali per sé e per i propri familiari, una famiglia (un matrimonio) stabile fondata sulla divisione di genere del lavoro, che, mentre garantiva accesso ai diritti sociali per chi era fuori dal mercato del lavoro, garantiva anche il necessario lavoro di riproduzione (lavoro di cura, lavoro domestico) e infine confini nazionali poco permeabili.
Ben prima della crisi iniziata nel 2007, i mutamenti intervenuti nel

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

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

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

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

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

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

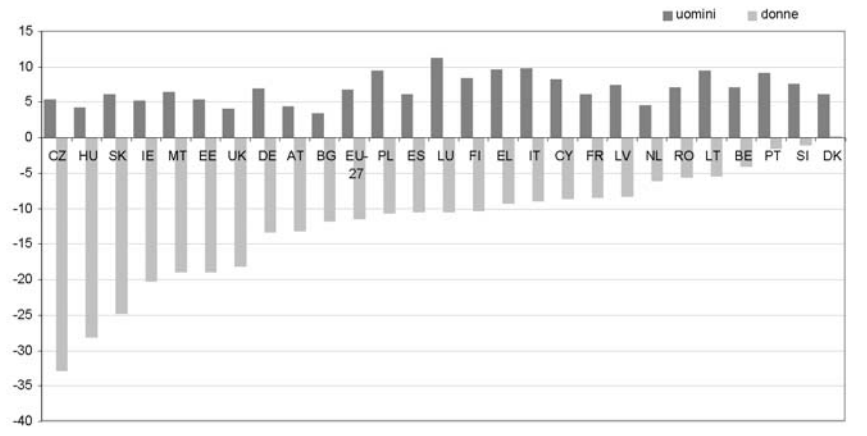
Come osserva Bonoli (2007), la capacità dei diversi sistemi di welfare di fronteggiare i cosiddetti nuovi rischi, specie quelli legati alle trasformazioni demografiche, familiari e nei comportamenti e modelli di genere, dipende dal modo specifico in cui si intersecano due importanti dimensioni: l'assetto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

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

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

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

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



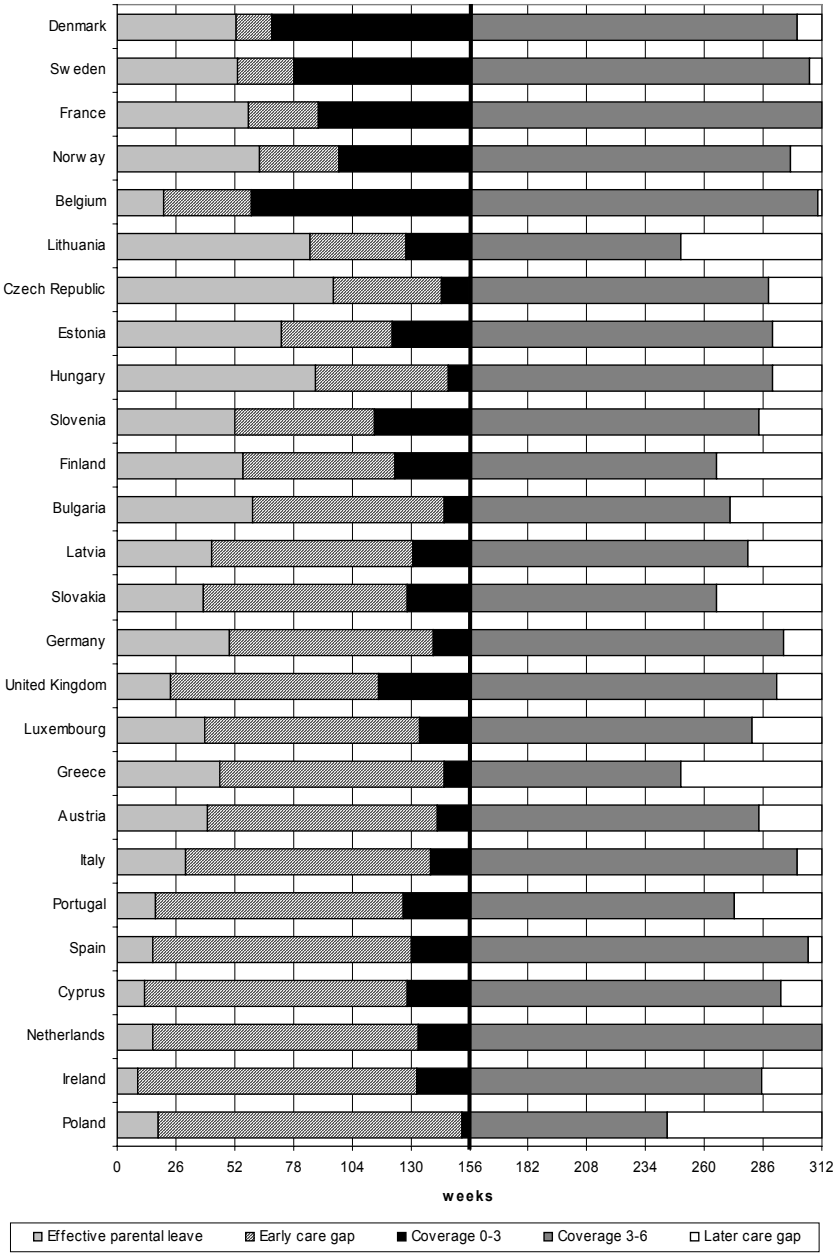
Nota: Dati non disponibili per la Svezia.
Fonte: Eurostat, *Labour Force Survey* (Lfs), media annuale e European Commission, 2009.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

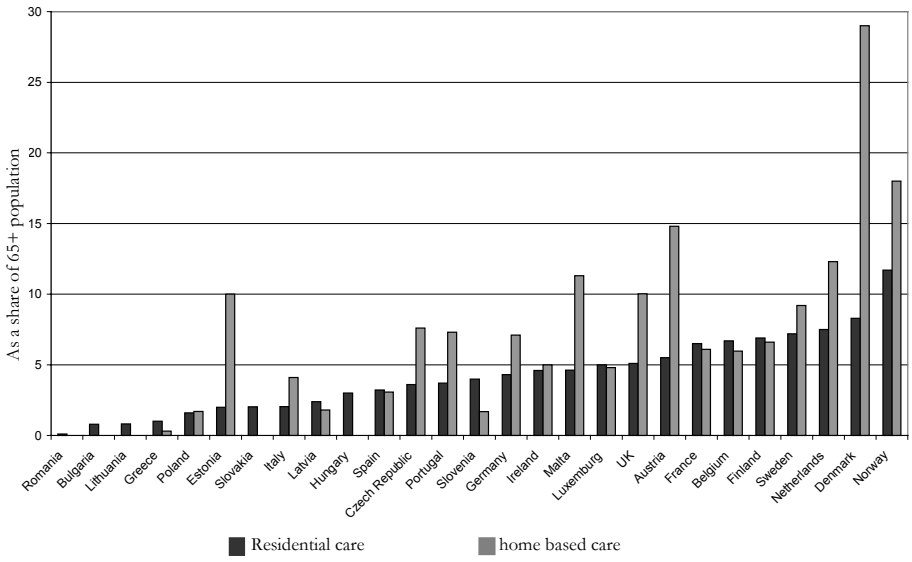
Un'altra innovazione di policy, per certi versi simmetrica a quella relativa ai padri, riguarda l'atteggiamento nei confronti delle madri sole che richiedono assistenza economica. Tradizionalmente, soprattutto nei paesi come il Regno Unito e l'Olanda e, in minor misura, la Germania, in cui le politiche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

forma le politiche di assistenza economica a livello europeo e Ocse, considera, appunto, come attività meritevole solo quella orientata al lavoro per il mercato.
Le politiche di conciliazione – e lo stesso discorso pubblico sulla conciliazione – sembrano pressoché esclusivamente concentrate sulla presenza di figli in età prescolare; quasi che una volta entrati nella scuola elementare tutti i problemi di cura, supervisione, interazione fossero risolti. La rilevanza degli orari scolastici e delle offerte di servizi extrascolastici da questo punto di vista (oltre che dal punto di vista delle opportunità formative offerte ai bambini e ragazzi) rimane largamente «terra incognita» sia nel dibattito che nella ricerca. È anche difficile avere dati sistematici e confrontabili tra paesi.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

Barbier J.-C., 2005, *Citizenship and the Activation of Social Protection: A Comparative Approach*, in Andersen J.G., Guillemard A.-M., Jensen P.H. e Pfau-Effinger B. (a cura di), *The Changing Face of Welfare*, Policy Press, Bristol, pp. 113-134.

Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity*, Il Mulino, Bologna.

Bettio F., Simonazzi A. e Villa P., 2006, *Change in Care Regimes and Female Migration: The «Care Drain» in the Mediterranean*, «Journal of European Social Policy», vol. 16 (3), pp. 271-285.

Bonoli G., 2005, *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States*, «Policy & Politics», vol. 33 (3), pp. 431-449.

Bonoli G., 2007, *Time Matters. Post Industrialization, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, «Comparative Political Studies», vol. 40 (5), pp. 495–520.

Bonoli G., 2009, *Varieties of Social Investment in Labour Market Policies*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *What Future for Social Investment?*, Institute for Future Studies, Stoccolma, pp. 55-66.

Crouch C., 2001, *Sociologia dell'Europa Occidentale*, Il Mulino, Bologna.

Dulk den L. e van Doorne-Huiskes A., 2008, *Life Course Policies in the Netherlands: An Answer to Work/Care Dilemmas and an Ageing Society?*», in Brandl

S., Eckart H. e Woschack P. (a cura di), *Arbeitszeit im Lebenslauf*, Hasn-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, pp. 147-164.

European Commission, Commission Staff document, 2009, *Accompanying document to the Report to the Commission on Equality between women and men. 2010*, Sec (2009) 1706, Bruxelles, 18.12.2009.

Fagnani J., 1998, *Helping Mothers to Combine Paid and Unpaid Work-or Fighting Unemployment? The Ambiguities of French Family Policy*, «Community, Work and Family», vol. 1 (3), pp. 297-311.

Fagnani J. e Letablier M.T., 2004, *Work and Family Balance. The Impact of the 35 Hours Law in France*, «Work, employment and society», vol. 18 (3), pp. 551-572.

Finn D. e Gloster R., 2010, *Lone Parent Obligations. A Review of Recent Evidence on the Work-Related Requirements within the Benefit Systems of Different Countries*, Department for Work and Pensions, Norwich, Uk.

Halvorsen R., 2005, *The Emergence of Social Movements by Social Security Claimants*, in Andersen J.G., Guillemard A.-M., Jensen P.H. e Pfau-Effinger B. (a cura di), *The Changing Face of Welfare*, Policy Press, Bristol, pp. 241-256.

Larsen J.E., 2005, *The Active Society and Activation Policy: Ideologies, Contexts and Effects*, in Andersen J.G., Guillemard A.-M., Jensen P.H. e Pfau-Effinger B. (a cura di), *The Changing Face of Welfare*, Policy Press, Bristol, pp 135-150.

Leira A., 1994, *Concepts of Caring: Loving, Thinking and Doing*, «Social Service Review», vol. 68 (2), pp. 185-201.

Leira A., 2006, *Parenthood Change and Policy Reform in Scandinavia. 1970s-2000s*, in Ellingsaeter A.L. e Leira A. (a cura di), *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*, Policy Press, Bristol, pp. 27-52.

Leira A. e Saraceno C., 2002, *Care: Actors, Relationships and Contexts*, in Hobson B., Lewis J. e Siim B. (a cura di), *Contested Concepts in Gender and Social Politics*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk, pp. 55-83.

Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.

Multilinks data base, disponibile alla pagina web: http://www.multilinks-project.eu/uploads/papers/0000/0016/technical-report-version-1-2.pdf.

Saraceno C., 2010, *Social Inequalities in Facing Old-Age Dependency: A Bi-Generational Perspective*, «Journal of European Social Policy», vol. 20 (1), pp. 32-44.

Saraceno C. e Keck W., 2010, *Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?*, «European Societies», di prossima pubblicazione.

Schmid G., 2005a, *Social Risk Management through Transitional Labour Markets*, in «Socio-Economic Review», vol. 4 (1), pp. 1-32.

Schmid G., 2005b, *Sharing Risks. On Social Risks Management and the Governance of Labour Market Transitions*, University of Amsterdam, Sinzheimer Lezing.

Schmid G. e Grazier B. (a cura di), 2002, *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk.

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

Europa 2020. Le politiche contro la povertà e l'esclusione nella strategia europea per il prossimo decennio

Antonia Carparelli, Katia Berti

RPS

La nuova strategia dell'Unione europea, Europa 2020*, propone una risposta integrata e innovativa alle sfide economiche e sociali che la crisi economica ha evidenziato o aggravato. Proposta e adottata nel pieno dell'Anno europeo contro la povertà e l'esclusione sociale,* Europa 2020 *pone la riduzione della povertà e dell'esclusione come una delle priorità dell'Unione e definisce un obiettivo quantitativo da raggiungere prima della scadenza del decennio. Per sostenere e dare credibilità a questo impegno, la Commissione europea ha proposto un'iniziativa faro, la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, che avrà tra i suoi compiti quello di far leva sull'innovazione sociale per trovare risposte adeguate a rischi sociali vecchi e nuovi.*

1. Introduzione

Il 2010 è probabilmente destinato a restare un anno di riferimento nella storia della politica sociale dell'Unione europea. Sullo sfondo dell'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona e in coincidenza con l'Anno europeo contro la povertà e l'esclusione sociale, la nuova strategia dell'Unione per il prossimo decennio, *Europa 2020*, ha gettato le premesse per un significativo rafforzamento della dimensione sociale dell'integrazione europea.

Lo ha fatto in primo luogo ricomponendo i vari processi di coordinamento esistenti – in materia economica, dell'occupazione, dell'educazione incluso quello riguardante le politiche sociali. E lo ha fatto fissando per la prima volta un obiettivo quantitativo per la riduzione della povertà e dell'esclusione sociale, che impegna l'Unione a ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone in situazione di povertà o di esclusione.

Il presente intervento descrive il contesto politico-istituzionale in cui è maturata la nuova strategia europea (sezione 2); richiama gli elementi essenziali della strategia, e in particolare l'obiettivo quantitativo di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale (sezione 3); illustra la de-

finizione dell'aggregato di riferimento, ovvero «chi sono i poveri» cui la strategia è indirizzata (sezione 4); fornisce alcune prime indicazioni su come l'azione a livello europeo potrà incoraggiare, sostenere e completare gli sforzi degli Stati membri (sezione 5).

2. Il contesto politico-istituzionale

Prima di descrivere gli elementi di novità della nuova strategia *Europa 2020*, soprattutto con riferimento agli obiettivi sociali, è utile soffermarsi su due aspetti importanti del contesto da cui la strategia è scaturita, e in particolare le disposizioni sociali del Trattato di Lisbona e l'Anno europeo 2010 contro la povertà e l'esclusione sociale.

2.1 Le disposizioni sociali del nuovo Trattato di Lisbona

Il difficile percorso di riforma costituzionale dell'Unione, protrattosi per parecchi anni, è finalmente giunto a conclusione il 1° dicembre del 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.
Il nuovo Trattato non altera la distribuzione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri in materia di politiche sociali. Esso contiene tuttavia numerose disposizioni suscettibili di rafforzare la dimensione sociale dell'integrazione europea.
L'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, che enuncia gli obiettivi, parla di una «economia sociale di mercato fortemente competitiva, intesa a conseguire la piena occupazione e il progresso sociale», e precisa che «l'Unione combatte l'esclusione sociale e la discriminazione, promuove la giustizia e la protezione sociale, l'eguaglianza tra i sessi, la solidarietà tra generazioni e la protezione dei diritti dei minori». Inoltre l'Unione «promuove la coesione sociale e territoriale e la solidarietà tra Stati membri».
L'area delle politiche sociali è una «competenza condivisa» tra l'Unione e gli Stati membri e l'articolo 5 prevede che l'Unione possa «prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri». L'articolo 9, noto come «clausola sociale orizzontale», prevede che «nella definizione e nell'esecuzione delle sue politiche e delle sue azioni, l'Unione deve tener conto delle esigenze legate alla promozione di un alto tasso di occupazione, alla garanzia di una protezione sociale adeguata, alla lotta contro la povertà e ad un alto livello di educazione, formazione e protezione della salute umana».

Il nuovo Trattato riconosce che i servizi pubblici costituiscono uno strumento indispensabile per la coesione sociale e regionale. Comprende un apposito protocollo (il n. 26) che definisce i principi fondamentali per la promozione dell'efficienza dei servizi d'interesse generale, quale punto di partenza dell'azione futura dell'Ue in questo campo.

Infine, il Trattato rende giuridicamente vincolante il rispetto della Carta dei diritti fondamentali. Questa contiene, tra l'altro, una sezione dedicata alla solidarietà che enumera una serie di diritti e principi direttamente rilevanti in campo sociale, come il diritto all'informazione e consultazione nelle imprese, il diritto di negoziare accordi collettivi e di intraprendere azioni collettive, il diritto di accesso a servizi di collocamento gratuiti e la tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, il diritto di accesso alla sicurezza sociale e all'assistenza.

Com'è stato osservato, le nuove disposizioni «sociali» del Trattato di Lisbona non sono d'immediata applicazione, e affinché possano dispiegare tutto il loro impatto sul processo di costruzione dell'Europa sociale, occorreranno tempo, mobilitazione intellettuale e politica, dispute legali e nuova giurisprudenza (Ferrera, 2010). Tuttavia, sicuramente le disposizioni sociali del Trattato hanno già avuto modo di influenzare l'impostazione e gli obiettivi della strategia *Europa 2020*.

2.2 L'Anno europeo contro la povertà e l'esclusione sociale

La proposta della Commissione europea di designare il 2010 Anno europeo contro la povertà e l'esclusione sociale risale al 2005[1]. Allora sarebbe stato difficile immaginare che cinque anni dopo l'Europa sarebbe stata alle prese con i postumi della più grave crisi economica dal secondo dopoguerra, e l'obiettivo era piuttosto quello di promuovere una ripartizione più equa dei benefici di una crescita che sembrava avviata su solide basi.

La crisi degli ultimi due anni ha reso ancor più d'attualità gli obiettivi e i temi dell'Anno europeo contro la povertà e l'esclusione. La decisione che stabilisce l'Anno europeo indica quattro obiettivi specifici:

- riconoscere il diritto delle persone che versano in situazione di povertà e di esclusione sociale a condurre una vita dignitosa e a svolgere appieno la loro parte nella società;

[1] Com (2005) 0033 final.

- accrescere la dimensione di responsabilità pubblica delle politiche di inclusione sociale ribadendo che ognuno è tenuto a fare la propria parte per affrontare il problema della povertà e dell'emarginazione;
- creare una società più coesa, in cui nessuno dubiti del fatto che la società nel suo insieme abbia tutto da guadagnare dall'eradicazione della povertà;
- promuovere l'impegno di tutti gli attori, poiché per registrare progressi reali occorre uno sforzo che coinvolga tutti i livelli di governance.

Intorno a questi obiettivi è stata costruita una campagna d'informazione e di mobilitazione senza precedenti. Oltre 700 iniziative sono state finanziate in tutti i paesi dell'Unione, che hanno visto la partecipazione di organizzazioni della società civile, autorità nazionali, regionali e locali, sindacati, il mondo dell'informazione, dell'arte, associazioni culturali, scuole, operatori dei servizi sociali e semplici cittadini. La partecipazione diretta delle persone in situazione di povertà è stata uno dei fili conduttori della campagna, che ha creato dinamiche nuove e interessanti a livello europeo, nazionale e locale.

Le due presidenze dell'Unione europea che si sono avvicendate durante l'anno – prima quella spagnola e poi quella belga – si sono fortemente impegnate per assicurare un lascito duraturo, sollecitando la partecipazione attiva di tutte le istituzioni europee: Commissione, Consiglio e Parlamento in primo luogo, ma anche il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale. Ne è derivata una concorrenza «virtuosa» tra le istituzioni, che si è tradotta nell'assunzione d'impegni più forti e ambiziosi che in passato, primo fra tutti la fissazione di un obiettivo quantitativo di riduzione della povertà.

Una delle lezioni importanti dell'Anno europeo è che l'Unione europea può essere iniziatrice e foriera di modelli e pratiche avanzate nel campo della governance e della democrazia partecipativa, che possono utilmente radicarsi nelle realtà nazionali e locali. Inoltre, nel far questo, l'Unione europea diventa attore e promotore di quel modello di «governance multilivello» che appare sempre più necessario per affrontare le sfide epocali alle quali siamo confrontati.

Ma la lezione probabilmente più importante è che l'informazione e la comunicazione, intese come reale dialogo e coinvolgimento dei cittadini, sono essenziali per assicurare che gli obiettivi di inclusione e di coesione sociale dell'Unione ricevano la visibilità e la priorità di cui necessitano nelle agende politiche europee e nazionali.

3. Gli obiettivi europei per il prossimo decennio e la riduzione della povertà

La nuova strategia *Europa 2020*, proposta dalla Commissione nel febbraio del 2010, è stata adottata dal Consiglio europeo il 17 giugno 2010. La strategia prospetta al tempo stesso una traiettoria per l'uscita dalla crisi e una visione per il prossimo decennio, riassunta nei tre aggettivi che qualificano la crescita economica: intelligente, sostenibile e inclusiva (Consiglio europeo, 2010b). Più in generale, come già accennato, la strategia riflette nei contenuti gli elementi portanti e i tratti caratteristici dell'idea di economia sociale di mercato quale definita dal nuovo Trattato di Lisbona.

3.1 La dimensione sociale della nuova strategia Europa 2020

L'importanza attribuita alla dimensione sociale in *Europa 2020* emerge chiaramente già dall'individuazione delle priorità strategiche. Il ruolo chiave della conoscenza e dell'innovazione, l'efficienza nell'uso delle risorse, la creazione di un'economia più «verde» e competitiva, elementi posti rispettivamente al centro delle priorità di crescita intelligente e sostenibile, si integrano con l'obiettivo di creare un'economia caratterizzata da livelli di occupazione elevati, e capace di assicurare la coesione sociale e territoriale.
Cinque obiettivi quantitativi da raggiungere entro il 2020 sono stati introdotti a livello europeo nei settori di ricerca, energia, occupazione, educazione, povertà ed inclusione sociale. Particolarmente significativo è il fatto che i leader europei abbiano concordato una traduzione delle priorità strategiche in obiettivi numerici precisi, che conferiscono maggior visibilità e trasparenza all'implementazione della strategia. In ognuno dei settori sopra menzionati, gli Stati membri sono poi chiamati, in un processo di dialogo con la Commissione europea, a tradurre gli obiettivi europei in obiettivi nazionali, che riflettano le specificità dei rispettivi contesti nazionali.
Per sostenere gli sforzi necessari a conseguire gli obiettivi della strategia, la Commissione ha proposto di lanciare sette iniziative faro[2]. Tra

[2] Le sette iniziative faro sono le seguenti: l'Unione dell'innovazione, un'agenda europea per il digitale, «*Youth on the move*», un'Europa efficiente sotto il profilo dell'uso delle risorse, una politica industriale per l'era della globalizzazione, un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro, la piattaforma euro-

queste, figura la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, un'iniziativa volta ad «[…] assicurare la coesione sociale e territoriale di modo tale che i benefici della crescita e della creazione di impiego siano diffusamente condivisi e che le persone che vivono in condizioni di povertà e di esclusione sociale siano messe in grado di condurre una vita dignitosa e di prendere parte attiva nella società in cui vivono» (Commissione europea, 2010a, p. 6).

Non vi è tuttavia una relazione «biunivoca» tra i singoli obiettivi e le iniziative faro, ma piuttosto una fitta rete d'interrelazioni e sinergie. Accanto alla Piattaforma contro la povertà e l'esclusione, gli obiettivi sociali della strategia sono infatti sostenuti anche dall'obiettivo di occupazione (raggiungere un tasso di occupazione pari ad almeno il 75% della popolazione nella fascia di età tra 20 e 64 anni, anche grazie ad una maggiore partecipazione femminile) e da quello in materia di educazione (ridurre dal 15% al 10% al massimo il tasso di abbandono scolare). Tra le altre iniziative faro, «*Youth on the move*» e «Nuove competenze per l'occupazione» sono quelle più strettamente legate al conseguimento dell'obiettivo di riduzione della povertà, ma non mancano importanti riferimenti anche nelle altre iniziative.

È infine importante sottolineare che le linee guida sull'occupazione, che sono parte integrante della strategia, includono ora una linea guida a forte vocazione sociale (la numero 10) che fa riferimento alle priorità dell'agenda sociale europea quali sono emerse da un decennio di cooperazione[3]. Inclusione attiva, adeguatezza e sostenibilità dei sistemi di protezione sociale, servizi sociali di qualità, inclusione sociale dei soggetti più vulnerabili (famiglie mono-parentali, disabili, bambini, giovani e anziani, immigrati e minoranze etniche, senzatetto) sono richiamati in modo esplicito in tale linea guida, contribuendo così a rafforzare la dimensione sociale di *Europa 2020*.

3.2 L'obiettivo quantitativo di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale

Come più volte sottolineato, l'obiettivo d'inclusione sociale e riduzione della povertà rappresenta una delle innovazioni di maggior portata

pea contro la povertà e l'esclusione sociale. Per ulteriori dettagli sulle varie iniziative si veda Commissione europea (2010a).

[3] Le linee guida sull'occupazione (proposte dalla Commissione e approvate dal Consiglio) indicano priorità comuni e obiettivi per le politiche nazionali per l'occupazione (Consiglio europeo, 2010a).

della strategia *Europa 2020*. Già nel marzo del 2000 il Consiglio europeo di Lisbona aveva concluso che «il numero delle persone che vivono sotto la soglia di povertà e in una situazione di esclusione sociale nell'Unione è inaccettabile. Occorrono misure capaci di avere un impatto decisivo sull'eradicazione della povertà attraverso la fissazione di obiettivi adeguati da concordare in sede di Consiglio europeo entro la fine dell'anno»[4].

Da allora, nell'ambito del cosiddetto «metodo di coordinamento aperto»[5], gli Stati membri hanno cooperato e scambiato esperienze riguardo al funzionamento e alle riforme dei propri sistemi di protezione sociale. Si sono dotati di obiettivi comuni, intesi a guidare le politiche d'inclusione sociale, le riforme dei sistemi pensionistici e quelle dei sistemi sanitari. Hanno definito una lista di indicatori statistici per assicurare il monitoraggio della situazione sociale e delle politiche. Il metodo di coordinamento aperto per le politiche sociali ha sostenuto l'apprendimento reciproco in tema di riforme strutturali e politiche d'intervento, ha promosso un approccio partecipativo e ha contribuito ad una migliore comprensione dei rischi sociali, vecchi e nuovi.

Tuttavia, la «fissazione di obiettivi adeguati» per la lotta contro la povertà, cui facevano riferimento le conclusioni del Consiglio europeo, non ha trovato seguito nei dieci anni successivi, nonostante i dati mettessero bene in luce l'entità e la persistenza della povertà nell'Unione[6].

[4] Riunione straordinaria del Consiglio europeo tenuta a Lisbona il 23-24 marzo 2000. Conclusioni della Presidenza.

[5] L'espressione «metodo di coordinamento aperto» è stata usata per la prima volta in riferimento alla strategia dell'occupazione varata dal Consiglio di Lussemburgo (1997). Nel 2000 la Strategia di Lisbona ha esteso il metodo a vari ambiti che rientrano per lo più nelle competenze degli Stati membri (inclusione sociale, protezione sociale, educazione, gioventù, ecc.). Il metodo di coordinamento aperto si basa essenzialmente su: *a*) identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio); *b*) strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida); *c*) il «benchmarking», vale a dire l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali (sorveglianza effettuata dalla Commissione).

[6] La povertà in Europa è rimasta in media stabile fino al 2008 (in base all'indicatore di rischio di povertà), durante un periodo di crescita economica e occupazionale che evidentemente non è riuscita a tradursi in una riduzione della percentuale di coloro che vivono al di sotto della soglia di povertà (come sottolineato anche nel rapporto congiunto prodotto nel settembre 2009 dal Comitato

È dunque la prima volta, con *Europa 2020*, che l'Unione europea si dà un obiettivo quantitativo di riduzione della povertà. Come già detto, l'impegno è di ridurre il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale di almeno 20 milioni nell'arco del prossimo decennio. Tale obiettivo è definito sulla base di tre indicatori statistici: il rischio di povertà (la percentuale di persone con reddito disponibile inferiore alla soglia di povertà, fissata al 60% della mediana del reddito disponibile nazionale presi in considerazione i trasferimenti sociali), la forte deprivazione materiale (la percentuale di persone che dichiarano soffrire di una forte carenza di risorse, sperimentando almeno 4 su 9 possibili situazioni di deprivazione materiale)[7] e la percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità lavorativa molto bassa (persone di età compresa tra gli 0 e i 59 anni in famiglie i cui componenti adulti hanno lavorato meno del 20% del loro potenziale lavorativo totale durante l'anno precedente)[8].

La riduzione di 20 milioni a livello europeo si riferisce all'aggregato indi-

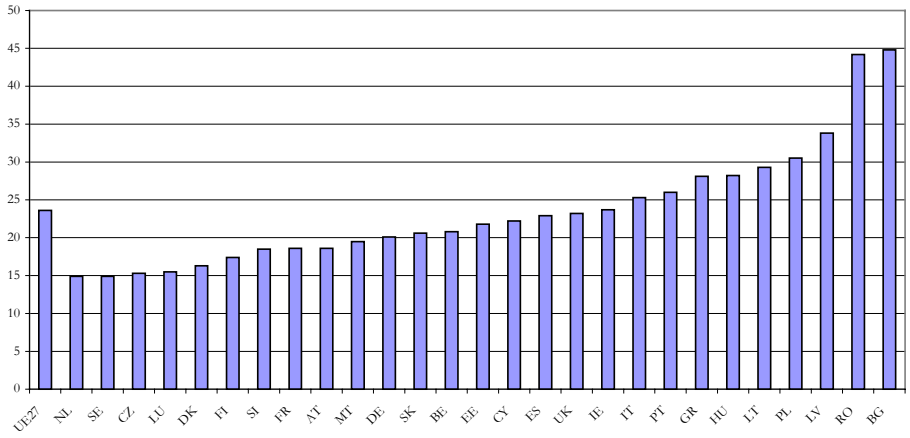
di protezione sociale e dalla Commissione europea, *Growth, Jobs and Social Progress in the Eu. A Contribution to the Evaluation of the Social Dimension of the Lisbon Strategy*).

[7] Le situazioni di deprivazione materiale, cui l'indicatore si riferisce, consistono nel non poter permettersi, pur volendolo: 1) di pagare l'affitto o le bollette per i servizi, 2) mantenere l'abitazione adeguatamente riscaldata, 3) fronteggiare spese inattese, 4) mangiare carne, pesce o un equivalente proteico ogni secondo giorno, 5) una settimana di ferie lontano da casa, 6) un'autovettura, 7) una lavatrice, 8) una Tv a colori, o 9) un telefono. L'indicatore utilizzato per *Europa 2020*, che rileva la percentuale di persone che dichiarano di sperimentare almeno 4 delle 9 forme di deprivazione citate sopra, viene qualificato come deprivazione materiale «forte» per distinguerlo dal più tradizionale indicatore di deprivazione materiale (usato già in precedenza nell'ambito del metodo di coordinamento aperto per le politiche sociali) che rileva invece la percentuale di persone che sperimentano almeno 3 forme di deprivazione su 9.

[8] L'intensità lavorativa della famiglia è data dal rapporto tra il numero di mesi nell'anno di riferimento effettivamente lavorati dai componenti della famiglia in età lavorativa e il numero totale di mesi che in teoria gli stessi membri della famiglia avrebbero potuto lavorare in un anno. Più precisamente, al numeratore del rapporto figura la somma del numero di mesi lavorati full-time da ciascun componente della famiglia più, per eventuali periodi di lavoro part-time, un equivalente in termini di numero di mesi full-time (calcolato sulla base del numero di ore lavorate per settimana). Al denominatore il potenziale di lavoro totale della famiglia è dato dai 12 mesi dell'anno moltiplicati per il numero di componenti in età lavorativa.

viduato dalla considerazione congiunta dei tre indicatori, vale a dire il gruppo di persone che sono a rischio di povertà e/o in una situazione di forte deprivazione materiale e/o vivono in famiglie con intensità lavorativa molto bassa. In base ai dati Eurostat per il 2008 (rappresentati in fig. 1), l'aggregato in questione conta 115 milioni di persone in tutto nell'Unione europea (circa il 23% della popolazione totale), coprendo evidentemente una popolazione più ampia di quella considerata «povera» sulla base del solo reddito[9]. Il vantaggio di questa più ampia definizione consiste nel consentire di dare risalto alla molteplicità di fattori che stanno alla base della povertà e dell'esclusione sociale (inclusa, a titolo di esempio, la debole partecipazione sul mercato del lavoro a livello familiare), così come alla diversità di situazioni e priorità nei vari Stati membri.

Figura 1 - Popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale, in % della popolazione totale - Anno 2008



Fonte: Eu-Silk

Come appena accennato, quasi un quarto della popolazione europea è toccato dal problema, con picchi che arrivano a sfiorare o superare il 30% in alcuni Stati membri est-europei (Lettonia, Lituania, Polonia, più Bulgaria e Romania dove la percentuale di persone a rischio di

[9] I dati 2008 sono i più recenti attualmente disponibili a livello europeo. Nella fase di scrittura di questo paper i dati 2009 non sono ancora pubblicati da Eurostat per tutti gli Stati membri. I dati sono estratti da Eu-Silc (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*).

povertà o di esclusione sociale si aggira addirittura attorno al 44-45%). A livello europeo, i dati disaggregati per i tre indicatori mostrano che circa 80 milioni di persone (il 16% della popolazione totale) sono a rischio di povertà, 40 milioni circa (l'8% della popolazione totale) vivono in condizioni di forte deprivazione materiale, e 34 milioni (il 9% della popolazione di età inferiore ai 60 anni) sono quelli che vivono in famiglie ad intensità lavorativa molto bassa[10]. Per di più i dati attualmente disponibili, riferendosi al 2008, non riflettono ovviamente ancora l'impatto della crisi economica e finanziaria. Si tratta quindi di cifre probabilmente destinate a crescere nelle rilevazioni successive.

4. Dimensioni e geografia della povertà in Europa. Quali politiche per contrastarla?

Le tre misure di povertà e di esclusione che sono alla base dell'aggregato di riferimento usato in *Europa 2020* non soltanto illustrano la diversità di posizioni di partenza, e dunque le diverse priorità degli Stati membri, ma mostrano anche l'esigenza di far ricorso a «policy mix» altrettanto differenziati per conseguire l'obiettivo europeo. Qui di seguito ognuno dei tre indicatori è analizzato separatamente in maggior dettaglio, con riguardo soprattutto ai fattori che ne determinano il livello e l'evoluzione.

4.1 Il rischio di povertà

L'indicatore statistico di rischio di povertà rappresenta la misura di povertà più largamente utilizzata nell'Unione, oltre ad essere già da un decennio l'indicatore di riferimento nell'ambito del metodo aperto di coordinamento per le politiche sociali. Per il modo in cui è definito (in termini relativi rispetto al reddito mediano), l'indicatore è fortemente sensibile alle politiche nazionali di redistribuzione e al funzionamento dei sistemi di welfare. Pur essendo indipendente dal livello del reddito aggregato di un paese, esso riflette anche le caratteristiche della cre-

[10] La somma dei dati per i tre gruppi produce un totale più grande dei 115 milioni di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale rilevati a livello europeo per il semplice fatto che sussistono sovrapposizioni parziali tra i tre gruppi. Il dato totale di 115 milioni è corretto di modo da evitare che una stessa persona sia contata più di una volta.

scita economica e dell'occupazione, rilevando le diseguaglianze di reddito, e dunque le situazioni di povertà relativa, generate dai meccanismi di mercato. La qualità e l'efficacia dei sistemi di protezione sociale nazionali hanno comunque un'influenza determinante sulla performance di questo indicatore.

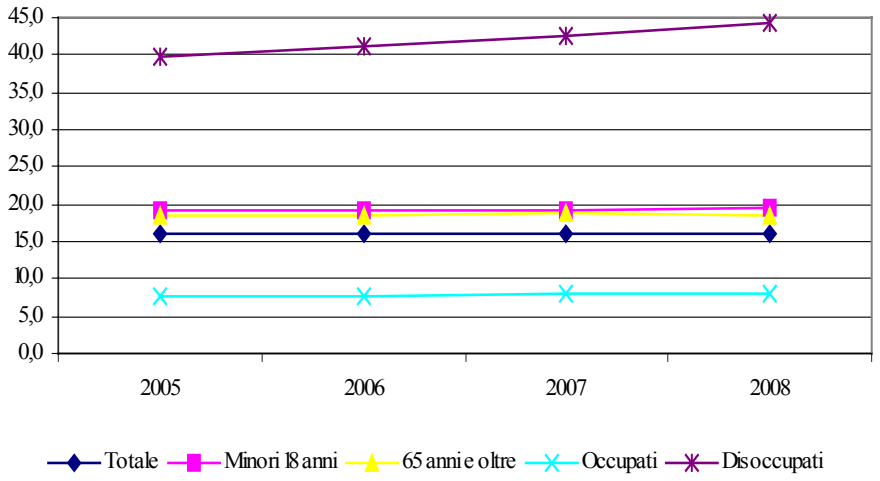
Nell'Unione europea a 25 il tasso di rischio di povertà è rimasto approssimativamente invariato al 16% tra il 2005 e il 2008 (si veda fig. 2). Nello stesso intervallo temporale, tassi più elevati rispetto alla popolazione nel suo complesso sono stati registrati per i bambini e gli anziani. Il rischio di povertà è rimasto approssimativamente stabile all'8% tra gli occupati, mentre è cresciuto significativamente, dal 39 al 44%, per i disoccupati. Alcuni gruppi sociali sono risultati relativamente più esposti al rischio di povertà. Questi includono le famiglie monoparentali, le famiglie con più figli a carico, gli immigrati e certe minoranze etniche (come i rom), i disabili e le persone che soffrono di malattie croniche. Il rischio di povertà è generalmente maggiore per le donne che per gli uomini. I dati che si riferiscono al 2008 (fig. 3) mostrano anche larghe differenze tra gli Stati membri, con percentuali di persone a rischio di povertà uguali o superiori al 20% della popolazione in alcuni paesi (Bulgaria, Grecia, Lituania, Romania, e Lettonia, con il picco massimo, superiore al 25%, registrato per quest'ultimo paese).

Percentuali significative di persone a rischio povertà, rilevate anche in paesi dell'Unione dotati di sistemi di protezione sociale ben sviluppati, suggeriscono che la maggior parte dei sistemi di welfare europei nella loro forma attuale non sono sufficientemente in grado di fronteggiare i nuovi rischi sociali emersi nelle società post-industriali. Tale circostanza non sembra dipendere unicamente dai crescenti vincoli fiscali che pesano sui sistemi di welfare, ma anche da limitazioni interne e da difficoltà nei processi di riforma e modernizzazione.

I dati mostrano anche che il grado di efficacia nel ridurre la povertà tramite la spesa sociale varia sostanzialmente da uno Stato membro all'altro, con un impatto che varia tra una riduzione della povertà pari al 17% o anche meno in alcuni paesi europei e il 50% e oltre in altri[11].

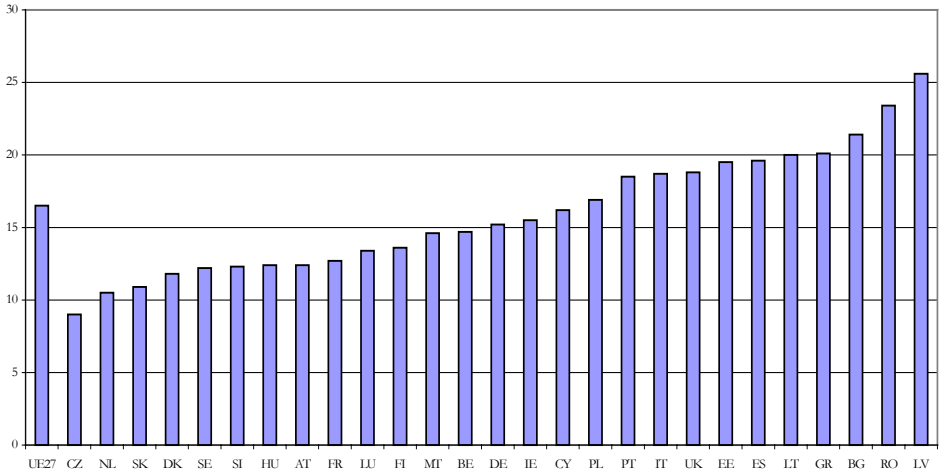
[11] La riduzione della povertà ottenuta tramite la spesa sociale è data dalla differenza percentuale tra il rischio di povertà calcolato prima e dopo i trasferimenti sociali, pensioni escluse (dati Eu-Silc 2008).

Figura 2 - Tasso di rischio di povertà Ue-25 - Anni 2005-2008



Fonte: Eu-Silc

Figura 3 - Popolazione a rischio di povertà, in % della popolazione totale - Anno 2008



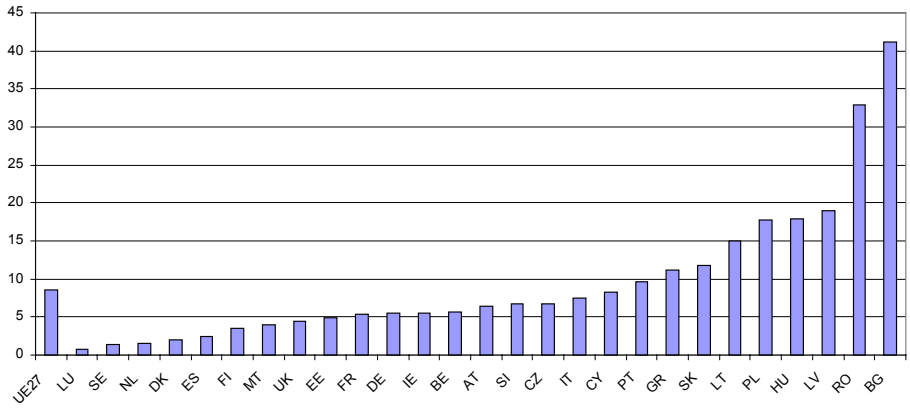
Fonte: Eu-Silc

Se il livello della spesa destinata alla protezione sociale spiega una parte importante di queste differenze, vi è robusta evidenza che ci sarebbero anche ampi margini per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei sistemi di protezione sociale, intervenendo sulla composizione della spesa e sulla qualità dei programmi e delle procedure amministrative.

4.2 La forte deprivazione materiale

Come già spiegato, l'indicatore statistico di forte deprivazione materiale rileva la percentuale di persone che sperimentano più forme di deprivazione, definite con riferimento all'accesso a beni e possibilità considerate essenziali per vivere dignitosamente nei paesi dell'Unione. Rispetto all'indicatore di rischio di povertà, la deprivazione materiale è caratterizzata da un benchmark comune a livello europeo e rappresenta una misura di povertà di natura più assoluta (per quanto arbitrario possa essere il confine tra povertà assoluta e relativa), nel senso che è meno direttamente legata alla distribuzione del reddito.

Figura 4 - Popolazione in situazione di forte deprivazione materiale, in % della popolazione totale - Anno 2008



Fonte: Eu-Silc

L'indicatore di deprivazione materiale fornisce un quadro più eloquente della dimensione territoriale della povertà nell'Unione. Mentre in media l'8% dei cittadini europei vive in condizioni di forte deprivazione materiale, nei paesi dell'Unione con i livelli di Pil pro capite più

bassi (Romania e Bulgaria) il dato sale sopra il 30% (con un picco del 41% in Bulgaria) (fig. 4). Le differenze tra gli Stati membri rimangono notevoli, nonostante i miglioramenti sostanziali registrati durante periodi di crescita economica sostenuta, e tendono a riflettere le differenze in termini di Pil pro capite.

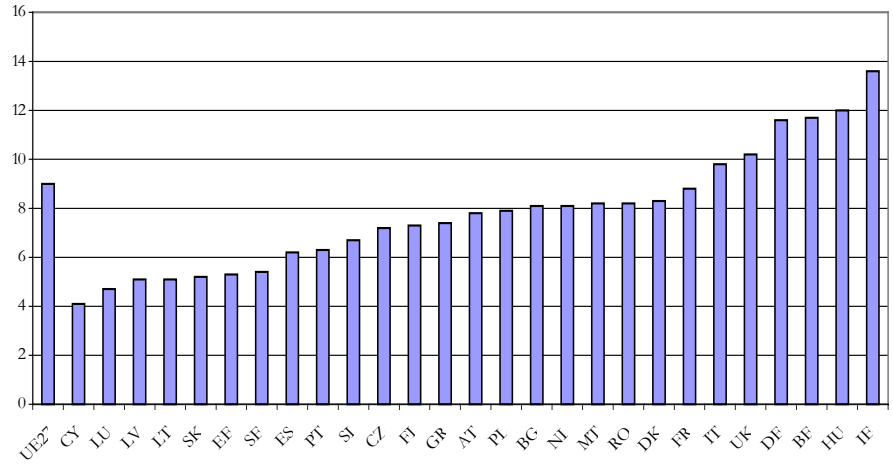
L'indicatore di forte deprivazione materiale pone dunque l'accento sulle differenze in termini di standard di vita tra paesi e regioni dell'Unione. Negli Stati membri con livelli di Pil pro capite più bassi, essere al di sopra della soglia di povertà in base all'indicatore di rischio di povertà può in effetti non essere sufficiente ad assicurare un livello di vita dignitoso. Per i paesi a basso reddito, dunque, l'uso esclusivo del rischio di povertà porta probabilmente a sottostimare la realtà della povertà e dell'esclusione sociale.

La convergenza economica tra paesi e regioni dell'Unione e le politiche di coesione economica e sociale che la sostengono rivestono un ruolo cruciale per il miglioramento delle condizioni di vita in certi paesi e regioni dell'Unione, e dunque per la riduzione del numero di persone in condizione di deprivazione materiale, da cui l'importanza di un approccio integrato tra politiche diverse nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

4.3 La percentuale di persone in famiglie con intensità lavorativa molto bassa

L'indicatore di appartenenza a nuclei familiari con intensità lavorativa molto bassa o nulla è di natura diversa rispetto ai due precedenti. Le persone rilevate da questo indicatore non sono necessariamente sotto la soglia di povertà e non necessariamente si trovano in una situazione di forte deprivazione materiale. Come già detto, l'indicatore misura la percentuale di persone che vivono in famiglie i cui membri in età lavorativa non lavorano o lavorano molto poco (la soglia è fissata al 20% del potenziale lavorativo totale della famiglia). Esso pone dunque l'accento sull'esclusione sociale che scaturisce dall'esclusione dal mercato del lavoro, per le persone direttamente interessate e per il nucleo familiare cui appartengono. Rispetto al più tradizionale tasso di occupazione, questo indicatore permette di cogliere situazioni di polarizzazione a livello familiare tra famiglie con forte o debole partecipazione (o nessuna partecipazione) al mercato del lavoro.

Figura 5 - Persone (età 0-59) in famiglie con intensità lavorativa molto bassa, in % della popolazione totale - Anno 2008



Fonte: Eu-Silc

Il 9% della popolazione europea in età compresa tra gli 0 e i 59 anni vive in famiglie con intensità lavorativa molto bassa (percentuali uguali o superiori al 12% si registrano per Irlanda e Ungheria) (si veda fig. 5). Il rischio di povertà per queste persone si attesta a oltre il 50%, a dimostrazione della forte correlazione tra bassa intensità lavorativa e rischio di povertà. Peraltro, il numero elevato di famiglie sostanzialmente distaccate dal mercato del lavoro – anche se non sempre in condizioni di povertà – è indice di ampi fenomeni di esclusione dalla vita attiva e di dipendenza dai sussidi (pubblici o privati). Il costo umano e sociale di questi fenomeni richiede un ripensamento dell'efficacia di taluni schemi di welfare, anche nei paesi provvisti di robuste reti previdenziali e assistenziali.

5. Raggiungere gli obiettivi di Europa 2020*: il ruolo degli Stati membri e il contributo dell'Unione*

5.1 Ristabilire crescita e occupazione, con l'aiuto di politiche sociali innovatrici

Le politiche per conseguire gli obiettivi della nuova strategia europea per il prossimo decennio dovranno essere attuate, almeno nella fase

iniziale, in un momento molto difficile per tutti gli Stati membri, alle prese con politiche intese a restaurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, che la crisi economica e finanziaria ha messo a dura prova.
La sostenibilità fiscale è messa ulteriormente a rischio dalle tendenze demografiche, che mostrano una forza lavoro destinata a contrarsi e un numero di pensionati in aumento[12]. A quelle già citate si aggiungono poi altre sfide, quali la transizione ad un'economia sostenibile dal punto di vista ambientale, che richiederà, almeno inizialmente, investimenti sostanziali, contribuendo ad accrescere la pressione sui bilanci pubblici.
In questo contesto di risorse pubbliche limitate a fronte di bisogni crescenti, la questione di come «allocare» i sacrifici necessari diviene centrale. Il ritorno a una crescita economica sostenuta, capace di riassorbire l'alto tasso di disoccupazione e di sostenere tassi di occupazione elevati, rappresenta sicuramente una condizione fondamentale per ridurre la povertà e l'esclusione sociale.
Allo stesso tempo, le politiche sociali dovranno dimostrarsi all'altezza delle nuove sfide divenendo molto più efficaci ed efficienti rispetto al passato. Diventerà sempre più importante promuovere l'innovazione sociale a tutti i livelli (comunitario, nazionale, regionale e locale), nel settore pubblico come in quello privato e far leva sul potenziale dell'universo emergente e vario della cosiddetta «economia sociale».
Si tratta di sfide difficili, dati i numeri della povertà e dell'esclusione sociale nell'Unione e l'attuale contesto economico-finanziario. Avere obiettivi chiari e condivisi sarà certamente utile ad evitare che considerazioni di breve periodo oscurino la visione di lungo periodo che guida la strategia *Europa 2020*.
Il primo passo per i governi degli Stati membri è dunque la traduzione in obiettivi nazionali dell'obiettivo concordato a livello europeo. Da parte sua, la Commissione europea ha lavorato intensamente per assicurare la rapida messa a punto delle iniziative faro a sostegno della strategia.

5.2 La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale

Tra le iniziative guida concepite a sostegno di *Europa 2020*, la piattaforma europea contro la povertà ha lo scopo di assicurare la coesione economica, sociale e territoriale, e condurre al riconoscimento dei diritti fondamentali delle persone che vivono sotto la soglia di povertà o

[12] Si veda in proposito: Commissione europea, 2009a e 2009b.

in condizioni di esclusione sociale (Commissione europea, 2010a). L'iniziativa si propone come principale strumento di sostegno all'azione degli Stati membri per conseguire l'obiettivo di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale e come veicolo di innovazione delle politiche sociali.

Dieci anni di cooperazione europea in ambito sociale hanno portato all'identificazione di una serie di sfide che richiedono azioni concrete, sulle quali occorrerà intensificare gli sforzi negli anni a venire. Sfide quali la povertà infantile, l'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, la povertà tra i giovani e quella tra gli occupati, l'adeguatezza e sostenibilità dei sistemi pensionistici, la povertà ed esclusione sociale nei gruppi più vulnerabili quali disabili, immigrati, minoranze etniche e senzatetto occuperanno posti di primo piano nelle azioni supportate dalla piattaforma.

La povertà infantile rappresenta uno dei problemi più urgenti che dovranno essere affrontati, dati i numeri preoccupanti del problema nell'Unione, e la necessità di eliminare il circolo vizioso della trasmissione inter-generazionale della povertà. Ben più di 20 milioni di bambini sono a rischio di povertà nell'Unione, il che corrisponde al 20% della popolazione infantile (superiore rispetto alla percentuale rilevata per la popolazione nel suo complesso)[13]. Nonostante l'acquisizione di una sempre maggiore consapevolezza politica del problema, a cui la cooperazione a livello europeo ha fortemente contribuito, i dati non hanno mostrato miglioramenti negli ultimi anni e rimangono decisamente elevati per economie avanzate come quelle dei paesi dell'Unione.

L'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro rappresenta un'altra delle sfide importanti da affrontare, a maggior ragione nel difficile contesto economico e finanziario attuale. I principi e le linee guida comuni per l'inclusione attiva di cui l'Unione europea si è dotata delineano una strategia integrata fondata su un supporto al reddito adeguato (strutturato in modo tale da non creare distorsioni agli incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro), la creazione di mercati del lavoro inclusivi e l'accesso a servizi pubblici di qualità[14].

[13] Il rischio di povertà è ancora più elevato (25%) per i bambini che vivono in famiglie numerose e supera addirittura il 30% per i bambini in famiglie mono-parentali.

[14] Tali principi e linee guida sono contenute nella Raccomandazione della Commissione europea del 3/10/2008 sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (Raccomandazione che è stata adottata dal Consiglio nel dicembre 2008 e dal Parlamento europeo nella sua Risoluzione del 6/5/2009).

L'attenzione dovrà concentrarsi principalmente sull'implementazione di tali principi comuni a livello nazionale. Le analisi condotte recentemente nell'ambito del metodo aperto di coordinamento per la protezione sociale e l'inclusione sociale (Commissione europea, 2010b) hanno evidenziato che in vari Stati membri una percentuale significativa di persone in stato di bisogno non è coperta da schemi di reddito minimo e che in molti paesi europei si rilevano ancora percentuali significative di persone che, per motivi di varia natura, non ricevono gli aiuti al reddito cui avrebbero diritto[15]. Allo stesso tempo, nella maggior parte dei casi gli schemi di supporto al reddito non sono in grado di sollevare i beneficiari degli aiuti sopra la soglia di povertà.

I giovani rappresentano un'altra categoria cui dovrà essere riservata particolare attenzione. Nel 2009 la disoccupazione giovanile (popolazione in età compresa tra i 15 e i 24 anni) si è attestata attorno al 20% in media nell'Unione, con punte molto alte in alcuni paesi (quasi il 38% e 34% rispettivamente in Spagna e Lettonia, 29% circa in Lituania e 27% in Estonia e Slovacchia)[16]. Allo stesso tempo il 20% circa della popolazione giovanile (età 18-24) risulta essere a rischio povertà nell'Unione in base ai dati 2008, e il livello di povertà tra i giovani occupati si attesta al 10% (due punti percentuali in più rispetto al valore calcolato per la popolazione lavorativa nel suo complesso). Si tratta evidentemente di numeri che non possono che mettere la questione in primo piano nell'ambito della lotta alla povertà e all'esclusione sociale in *Europa 2020*.

Gli anziani sono anch'essi esposti a un rischio di povertà superiore (19%) rispetto alla media per la popolazione nel suo complesso, oltre ad essere particolarmente soggetti a situazioni di deprivazione materiale in vari paesi dell'Unione. Adeguatezza e sostenibilità dei sistemi pensionistici continueranno evidentemente ad informare il dibattito riguardo alla lotta contro questa forma di povertà. Particolare enfasi sarà posta sull'invecchiamento attivo, con politiche miranti a creare le condizioni adatte affinché i lavoratori rimangano più a lungo sul mercato del lavoro.

15 Tale fenomeno nella letteratura prende il nome di «*non-take up*» ed è dovuto a vari fattori tra i quali la mancanza di informazione adeguata sui propri diritti, la lunghezza e incertezza delle procedure amministrative necessarie per vedersi attribuito il supporto al reddito (che scoraggia le domande), i costi psicologici che spingono a non far domanda di assistenza sociale (per maggiori dettagli si veda Hernanz, Malherbet e Pellizzari, 2004).

16 Dati Lfs (*Labour Force Survey*) forniti da Eurostat.

La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale avrà il compito di fronteggiare queste sfide con rinnovato vigore, mobilitando nuovi attori, nuovi strumenti e nuove risorse. Componenti essenziali della piattaforma saranno l'enfasi sul coordinamento delle politiche, sull'innovazione sociale, la «multi-level governance» e il ruolo della società civile e dell'economia sociale. Alla luce della clausola sociale orizzontale inserita nel Trattato di Lisbona, la piattaforma metterà in risalto l'importanza di un miglior coordinamento tra politiche diverse, sostenuto da accurate analisi preventive d'impatto sociale. L'innovazione sociale sarà inoltre valorizzata come strumento per individuare modi nuovi ed efficaci di affrontare le sfide comuni sopra menzionate.

6. Conclusioni

La nuova strategia dell'Unione europea, *Europa 2020*, propone una risposta integrata e innovativa alle sfide economiche e sociali che la crisi economica ha evidenziato o aggravato. Nella nuova strategia le politiche sociali non sono più viste come «appendici» delle politiche economiche, ma diventano esse stesse essenziali per la crescita dell'occupazione e dell'economia nel suo complesso. In questo modo, *Europa 2020* si fa interprete dell'idea di economia sociale di mercato a cui il Trattato di Lisbona si richiama e delle nuove disposizioni sociali che il Trattato contiene.

Proposta e adottata nel pieno dell'Anno europeo contro la povertà e l'esclusione sociale, *Europa 2020* pone la riduzione della povertà e dell'esclusione come una delle priorità dell'Unione e definisce un obiettivo quantitativo da raggiungere prima della scadenza del decennio.

Per sostenere e dare credibilità a questo impegno la Commissione europea ha proposto un'iniziativa faro, la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, che avrà tra i suoi compiti quello di far leva sull'innovazione sociale per trovare risposte adeguate a rischi sociali vecchi e nuovi, risposte all'altezza delle sfide epocali cui siamo confrontati.

Altre componenti importanti della Piattaforma sono l'enfasi sul coordinamento delle politiche, sul ruolo della società civile, sulle partnership tra settore pubblico e privato, sulla «multilevel governance», sul potenziale che si annida nel complesso universo dell'economia sociale, e sull'uso dei fondi comunitari.

Mentre la Piattaforma si profila come il contributo dell'Unione al conseguimento dell'obiettivo europeo di riduzione della povertà, è chiaro che un elemento essenziale sarà l'azione coordinata degli Stati membri, cui competono le principali responsabilità e gli strumenti da mettere in campo. L'impegno dei governi nazionali sarà dunque cruciale per determinare l'esito della strategia.

Riferimenti bibliografici

Commissione europea, 2009a, *2009 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, «European Economy», n. 2/2009.

Commissione europea, 2009b, *Sustainability Report 2009*, «European Economy», n. 9/2009.

Commissione europea, 2010a, *Europa 2020. Una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Com (2010) 2020 final.

Commissione europea, 2010b, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*.

Consiglio europeo, 2010a, *Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010 sulle linee guida per le politiche per l'occupazione degli Stati membri*, 2010/707/Ee, OJ L 308/46 del 24.11.2010.

Consiglio europeo, 2010b, *Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010*, Euco 13/10.

Ferrera M., 2010, *Mapping the components of social Europe, a critical analysis of the current institutional patchwork*, paper presentato alla conferenza «Eu Coordination in the Social Field in the Context of Europe 2020: Looking back and Building the Future», organizzata dalla Presidenza belga del Consiglio dell'Unione europea, 14-15 settembre, La Hulpe, Belgio; disponibile alla pagina web: http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/docs.

Hernanz V., Malherbet F. e Pellizzari M., 2004, *Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers Delsa/Elsa/Wd/Sem(2004)2.

Confronti internazionali

Occupazione, consumi, debito e sistemi di relazioni industriali in Europa. Un percorso di ricerca

Colin Crouch

Confronti recenti tra le performance occupazionali del Regno Unito e della Germania caratterizzano i due paesi nel modo seguente. Il primo ha individuato una formula che garantisce elevati livelli occupazionali grazie a un'alta spesa per consumi finanziata dal debito delle famiglie. Al contrario, il secondo è rimasto legato ad un modello basato sulle esportazioni e sui bassi consumi, che non è più in grado di creare posti di lavoro. Lo scenario cambia se questi due paesi vengono considerati in una visuale più ampia, in cui siano presenti tutti gli Stati membri dell'Unione europea e gli Stati Uniti. In questo nuovo contesto, i due diversi modelli sembrano associarsi ad un alto livello di occupazione: quello nord-europeo basato su una bassa spesa per consumi e un alto debito delle famiglie e quello dei paesi anglofoni basato su un'alta spesa per consumi e un alto debito delle famiglie. Le configurazioni di questi modelli contrastanti vanno ricercate nelle loro differenti politiche sociali e nei sistemi di relazioni industriali. Essi suscitano interrogativi che riguardano il ruolo del debito delle famiglie nei paesi del Nord-Europa e l'assenza di modelli chiari capaci di differenziare fra loro la maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale, meridionale e centrale.

1. Introduzione

Una differenza importante e persistente tra l'economia tedesca e quella del Regno Unito è costituita dalla dipendenza della prima dalla crescita legata alle esportazioni e quella della seconda dalla crescita interna legata ai consumi. A questa situazione ha corrisposto, per un periodo di tempo considerevole, un tasso di crescita più alto in Germania, mentre nel Regno Unito ha prevalso la preoccupazione che una bilancia commerciale povera potesse provocare una debolezza prolungata. Anche gli standard di vita inglesi restavano un po' inferiori a quelli tedeschi. Durante gli anni '90 alcuni aspetti importanti della situazione sono cambiati. Forse il più importante risiede nel fatto che i 60 milioni di abitanti della Repubblica federale della Germania Ovest si sono uniti ai 16 milioni dello Stato socialista della Ddr dopo il suo

collasso. Ma in aggiunta, e separatamente, i tassi di crescita del Regno Unito hanno cominciato a superare quelli tedeschi. La nuova Germania ha continuato a sopravanzare il Regno Unito nelle esportazioni e nella bilancia commerciale estera, ma questo non sembrava più un grande vantaggio. In un'economia che si stava globalizzando, con una tendenza verso il basso del costo del lavoro e di altri costi nei paesi ad alto reddito, era prevedibile che i paesi ricchi con una forte dipendenza dalle esportazioni potessero essere esposti a una riduzione dei redditi e alla disoccupazione. Dopotutto, considerato che gli investitori stranieri erano intenzionati ad acquistare il debito di un paese, una bilancia commerciale negativa poteva costituire un vantaggio. Inoltre un'economia orientata verso il mercato interno avrebbe generato nuovi posti di lavoro nei servizi piuttosto che nella produzione. Era su questa base che si pensava al futuro postindustriale.

Il successo economico del Regno Unito sembrava dipendere dalla volontà della popolazione di acquistare e vendere reciprocamente servizi in settori dell'economia relativamente protetti dalla competizione globale. Nel frattempo i tedeschi sembravano ancora bloccati entro un modello di esportazione ormai superato che avevano ereditato dai primissimi anni della Repubblica federale, quando una popolazione postbellica con basso reddito non poteva offrire molti mercati di consumo e l'economia dipendeva tanto dai ricchi consumatori statunitensi quanto dalle popolazioni del Regno Unito e dei paesi scandinavi, il cui potere d'acquisto era sostenuto da una gestione keynesiana della domanda.

Qualche anno fa Esping-Andersen (1999) ha sostenuto che l'occupazione nei servizi poteva crescere a due condizioni. Poteva esserci una crescita dell'occupazione nei servizi pubblici, in particolare nel settore della cura, e questo a suo avviso era più probabile nei paesi scandinavi. Oppure poteva esserci una crescita dell'occupazione nei servizi privati a bassa produttività, a condizione che le disparità di reddito fossero sufficientemente ampie da consentire alle famiglie ricche di acquistare i servizi delle persone a reddito basso. Esping-Andersen associava questo scenario soprattutto al modello di economia angloamericano che, a suo avviso, sarebbe stato più sostenibile nel lungo periodo, dal momento che quello scandinavo dipendeva dalla capacità del pubblico di sopportare una tassazione elevata, mentre l'approccio angloamericano richiedeva solo alti livelli di disuguaglianza. E questo modello sembrava avere notevoli prospettive future.

Durante il primo decennio del ventunesimo secolo la crescita dell'oc-

cupazione nel Regno Unito ha assunto entrambe le forme e si è realizzata in misura maggiore nei servizi finanziati dal pubblico piuttosto che in quelli finanziati dai privati. I consumi inglesi, però, non erano finanziati esclusivamente dal governo e dai ricchi. Inoltre i consumi privati della massa delle famiglie inglesi sono cresciuti in misura maggiore rispetto a quelli dei tedeschi. Tutto ciò genera interrogativi che interessano una serie di discipline, ma ne solleva uno specifico per gli studiosi di relazioni industriali. Fino agli anni '90 il Regno Unito veniva generalmente percepito come un paese con mercati del lavoro non regolati e insicuri, mentre la Germania figurava come un paese con un'elevata sicurezza dell'impiego. È possibile che la palese mancanza di sicurezza abbia reso i lavoratori inglesi cauti nello spendere, producendo l'effetto di ridurre i consumi privati, mentre i lavoratori tedeschi si sentivano più fiduciosi sulla propria capacità di consumo? Oppure la mancanza di pressione sui livelli salariali e sulla quantità degli impieghi derivante dalla competizione nei mercati rivolti all'esportazione ha compensato i lavoratori inglesi per la loro perdita di sicurezza nel lavoro regolare? In alternativa, ponendo la questione da un altro punto di vista, può essere che i lavoratori tedeschi siano stati capaci di tollerare la pressione verso il basso sul lavoro e sui salari solo perché quelli occupati disponevano di un livello maggiore di sicurezza del lavoro?

Su queste due economie conosciamo tuttavia un fatto in più. Le famiglie inglesi si accollano grandi quantità di debito, prevalentemente sotto forma di mutui sulle proprietà immobiliari. Nel Regno Unito e negli Stati Uniti i mutui sono stati sempre più utilizzati come garanzia collaterale per ottenere prestiti mirati a finanziare gli acquisti delle famiglie. In Germania le abitazioni di proprietà rimangono a un livello piuttosto basso. Come illustra la tabella 1, a metà del decennio 2000-2010 il debito ipotecario nel Regno Unito costituiva una quota del Pil più alta rispetto a tutti gli altri paesi del piccolo gruppo per il quale l'Ocse è stata in grado di raccogliere dati statistici. Il suo 129,2% era quasi il doppio del livello tedesco, fermo al 70,9%. È possibile quindi affermare che le economie del Regno Unito e degli Stati Uniti, fondate sul consumo privato, hanno prodotto buoni risultati perché parzialmente finanziate dal debito dei consumatori che compensa ogni insicurezza sperimentata dai lavoratori nel mercato del lavoro? Se così fosse, questo modello, visto dalla prospettiva attuale, non sembra poi tanto valido, dal momento che la capacità di sostenere livelli elevati di debito tra le persone a basso reddito dipendeva da un sistema di mer-

cati finanziari che si è dimostrato fortemente instabile (Crouch, 2009). Inoltre le misure promosse dal governo inglese per salvare il sistema bancario hanno preteso in cambio forti riduzioni della spesa pubblica. I due pilastri del modello inglese di crescita interna sono stati messi contemporaneamente in discussione. Nel frattempo la crescita delle esportazioni in Germania dipendeva pesantemente dalla capacità dei consumatori nel Regno Unito, negli Stati Uniti e altrove di fare acquisti basati sul debito. Così anche l'approccio tedesco è stato minacciato dalla crisi di quello angloamericano.

Tabella 1. Prestiti in percentuale del reddito disponibile (anno 2006, paesi selezionati)

Regno Unito	129,2
Stati Uniti	104,8
Germania	70,9
Giappone	65,1
Italia	39,4

Il dato italiano si riferisce a tutti i prestiti a medio e lungo termine.
Fonte: Oecd, 2008.

Questo contrasto tra due grandi paesi europei evoca due differenti dinamiche delle economie avanzate. In un caso (quello tedesco) un forte orientamento alle esportazioni ha sostenuto le aziende ma ha prodotto una pressione verso il basso dei salari e dei livelli di occupazione, indebolendo la domanda interna e pregiudicando ulteriormente la capacità di creazione di posti di lavoro. Questa situazione è stata compensata da un alto livello di sicurezza occupazionale per una quota «insider» della forza lavoro. A farne le spese sono stati gli «outsider» intrappolati nella disoccupazione o in vari schemi di occupazione precaria messi in campo per gli esclusi dal nucleo classico della manifattura orientata all'esportazione. La performance delle esportazioni dipendeva a sua volta da un modello finanziario rischioso adottato dai paesi partner commerciali che potevano continuare ad acquistare prodotti tedeschi. Nell'altro caso (quello inglese) il debito e la spesa per servizi pubblici sostenevano la domanda interna e quindi l'occupazione, senza imporre forti oneri concorrenziali sui livelli di occupazione e sui redditi, e senza mettere in causa la minore sicurezza dell'impiego in assenza di un sistema di impiego insider. Ma il modello del debito era insostenibile, rendendo a sua volta insostenibile la spesa pubblica. Non è chiaro quali relazioni causali possono derivare

da queste catene di associazioni. Una scarsa performance dell'esportazione induce a confidare maggiormente sul debito privato e sulla spesa pubblica? L'insicurezza dell'impiego produce una più alta domanda interna oppure la fiducia nella domanda elevata rende irrilevante l'insicurezza dell'impiego? Probabilmente siamo di fronte a sistemi che si auto-rafforzano e che sfuggono da ogni tentativo di mettere in relazione le cause con gli effetti.

Vi è una somiglianza superficiale tra questa tesi e la varietà di tesi sul capitalismo (Hall e Soskice, 2001), che vede anche differenze fondamentali tra l'approccio tedesco e quello angloamericano allo sviluppo economico. Tuttavia, pur avendo posto grande enfasi sui differenti ruoli del settore finanziario nei due modelli, all'epoca in cui scrivevano Hall e Soskice e i loro coautori, pochissimi osservatori avevano notato incrinature nel sistema finanziario angloamericano. Un sistema che, assieme alla maggior parte degli altri studiosi consideravano quasi perfetto perché basato su mercati capaci di regolarsi in modo razionale. In secondo luogo i livelli più alti di spesa per servizi pubblici non svolgevano alcun ruolo nella contrapposizione tra l'economia inglese e quella tedesca. In terzo luogo questi studiosi attribuivano un ruolo causale ai bassi livelli di sicurezza dell'impiego nel sostenere la migliore performance economica angloamericana rispetto a quella tedesca e a casi analoghi. Noi preferiamo invece assumere un atteggiamento agnostico riguardo alle relazioni causali. Infine Hall e Soskice consideravano validi entrambi gli approcci, anche se erano molto più ottimisti riguardo al sistema angloamericano. Qui esprimiamo dubbi sulla sostenibilità di entrambi.

2. Estendere il confronto

Che validità hanno le associazioni qui richiamate? Sono solo luoghi comuni su due paesi quelli con cui abbiamo a che fare? Possiamo considerare entrambi gli interrogativi esaminando come le principali variabili in discussione si applicano a un certo numero di casi nazionali, tenuto conto del fatto che la ricerca di questo tipo può essere sottoposta a verifica econometrica e all'investigazione sui legami causali. In un primo momento, tuttavia, vale la pena esplorare le relazioni potenziali in modo meno formale, prendendo in esame le statistiche descrittive per una serie di casi che ci consentono di valutare ulteriormente le caratteristiche dei singoli modelli e ci inducono a consi-

derare variabili addizionali, non suggerite dall'iniziale contrapposizione anglotedesca. Valuteremo i dati relativi a tutti gli Stati membri dell'Unione europea assieme a quelli degli Stati Uniti, e per un certo periodo di anni, dato che gli indicatori possono cambiare lungo questo arco di tempo.

Le variabili principali che abbiamo preso in esame sono la bilancia commerciale estera, i consumi privati, i consumi pubblici (non tanto per il confronto anglotedesco quanto per l'identificazione da parte di Esping-Andersen di un modello separato, scandinavo, di creazione di occupazione) e l'occupazione. Se espressi in percentuale del Prodotto interno lordo (Pil), i valori della bilancia commerciale estera, uniti a quelli dei consumi privati e pubblici, alla formazione di capitale fisso lordo e ad alcune piccole voci, sono necessariamente uguali al Pil. Ci concentreremo dunque in primo luogo su una sola di queste voci, i consumi privati, passando poi a esaminare le differenze dei pesi relativi dei consumi pubblici e della bilancia commerciale in alcuni casi particolari.

L'ipotesi di base è che il livello di occupazione in un'economia nazionale sia una certa funzione della quota di consumi privati sul Pil e del livello di debito delle famiglie, cioè:

$E = \int(C, D)$,

dove E = alla quota di popolazione in età lavorativa sull'occupazione, C = ai consumi privati nazionali in percentuale del Pil e D = al debito delle famiglie in percentuale del reddito personale.

Inoltre, sulla base del confronto tra i dati del Regno Unito e della Germania, ci aspetteremo una variazione di E in corrispondenza diretta con C e una variazione di C in corrispondenza diretta con D.

Le ipotesi non specificano relazioni causali di nessun tipo, che restano da esplorare se si vuole rintracciare qualche fondamento nell'associazione che abbiamo postulato. Le ipotesi di questo tipo sono verificabili per un'ampia gamma di paesi e di anni, ma un ulteriore postulato di questo saggio è che qualsiasi associazione tra specifiche variabili economiche non sarà di tipo strettamente statistico e richiederà anche la valutazione di variabili strutturali, istituzionali. Questo interroga la legittimità di osservazioni annuali distinte per i singoli paesi come casi totalmente separati, dato che le variabili istituzionali si modificano solo con una certa lentezza. Inoltre questa ricerca è ancora in una fase iniziale di esplorazione, nella quale indaghiamo su possibili relazioni che potranno essere verificate sistematicamente più avanti.

Le operazioni statistiche potranno quindi essere considerate a un livello di base, che ci consente di esaminare singoli esempi di paesi, o gruppi di paesi, per poi individuare ulteriori ipotesi mirate a una successiva indagine che possa giovarsi di dati più significativi.

I dati saranno relativi a tutti gli Stati dell'area economica europea per i quali le relative statistiche sono raccolte da Eurostat su base comparabile, esclusi i paesi con popolazioni inferiori al milione di persone, tenuto conto che i paesi molto piccoli hanno presumibilmente economie orientate verso attività e settori particolari. Laddove possibile gli Stati Uniti saranno correlati a questo schema; purtroppo per quel paese Eurostat non riporta statistiche comparabili sul debito delle famiglie. I dati saranno esaminati in due momenti diversi: nel 2000, quando le economie prevalentemente finanziarie degli Stati Uniti e del Regno Unito erano all'apice, e nel 2009, subito dopo l'esplosione della crisi finanziaria.

La tabella 2 riporta i dati essenziali e la tabella 3 le relazioni statistiche semplici, calcolate solo con riferimento ai casi europei. Un primo punto da rimarcare è che, contrariamente a quanto asserito all'inizio di questo articolo e nonostante lo scarso numero di abitazioni di proprietà e i bassi livelli di debito ipotecario, nel 2000 il debito globale delle famiglie tedesche in proporzione al reddito non era inferiore a quello del Regno Unito, ma era anzi leggermente più alto. È solo nel 2009 che la relazione attesa trova una chiara conferma. In secondo luogo, pur essendo nel 2000 il livello di occupazione tedesco più basso di quello del Regno Unito, la differenza era poco significativa. E infatti nel 2009 una proporzione di popolazione tedesca in età lavorativa maggiore rispetto a quella del Regno Unito era vantaggiosamente inserita nel mercato del lavoro. Ponendo in una cornice più ampia questi due paesi e le variabili sotto esame troviamo un'ulteriore riprova che smentisce le ipotesi asserite in precedenza. Come indica la tabella 3, la quota dei consumi privati sul Pil è correlata *negativamente*, seppure in misura modesta, con i livelli di debito delle famiglie, soprattutto nel periodo precedente. I consumi privati, inoltre, sono correlati negativamente con i livelli di occupazione, anche in questo caso con maggiore evidenza nel periodo precedente. Il livello di debito delle famiglie è correlato positivamente e in maniera abbastanza netta con l'occupazione, ma evidentemente questo non comporta alcuna connessione tra il debito e l'occupazione in base ai consumi privati.

Tabella 2 - Occupazione, spesa per consumi e debito delle famiglie nei paesi europei e negli Stati Uniti - Anni 2000 e 2008-9

Paese	2000			2008-9		
	E	C	D	E	C	D
Austria	68,50	54,83	73,89	71,60	54,58	82,42
Belgio	60,50	53,28	62,15	61,60	52,11	79,21
Bulgaria	50,40	69,17	18,00	62,60	65,41	45,20
Danimarca	76,30	47,66	184,00	75,70	49,25	265,72
Estonia	60,40	55,46	15,25	63,50	52,94	87,89
Finlandia	67,20	47,93	60,84	66,70	55,26	97,96
Francia	62,10	55,73	55,32	64,20	58,35	75,28
Germania	65,60	58,87	104,94	70,90	57,34	89,44
Grecia	56,50	72,37	17,06	61,20	72,57	70,70
Irlanda	65,20	48,55	107,00	61,80	49,50	196,69
Italia	53,70	59,92	31,95	57,50	59,93	56,57
Lettonia	57,50	62,53	8,55	60,90	60,89	73,21
Lituania	59,10	64,62	2,21	60,10	68,40	45,28
Norvegia	77,50	43,21	118,51	76,40	42,03	180,06
Paesi Bassi	72,90	50,44	151,83	77,00	46,34	227,94
Polonia	55,00	64,13	9,77	59,30	61,44	49,42
Portogallo	68,40	63,88	87,18	66,30	65,82	134,90
Repubblica Ceca	65,00	52,50	13,02	65,40	50,64	37,16
Romania	63,00	68,47	1,47	58,60	62,75	32,84
Slovacchia	56,80	56,33	9,49	60,20	60,49	46,36
Slovenia	62,80	57,41	23,35	67,50	54,80	41,42
Spagna	56,30	59,66	68,84	59,80	56,01	127,82
Svezia	73,00	49,16	94,68	72,20	48,77	137,22
Svizzera	78,30	59,87	155,81	79,20	58,17	169,63
Ungheria	56,30	53,00	9,43	55,40	53,06	61,79
Regno Unito	71,20	65,55	100,38	69,90	65,23	152,62
Stati Uniti	74,10	68,64	*n.d.*	70,90	70,77	*n.d.*

E =Percentuale della popolazione tra i 15 e i 64 anni in qualche tipo di impiego retribuito.
C =Percentuale della spesa nazionale per consumo privato sul Pil.
D = Debito delle famiglie in percentuale del reddito nazionale netto disponibile.

Fonte: Database statistico Eurostat; elaborazioni dell'autore.

Correlazioni semplici non possono rivelare complessità non lineari nelle relazioni tra variabili. La tabella 4 ci consente di esaminarne alcune mettendo in connessione tutt'e tre le variabili, indicando per ciascuna di esse i paesi i cui valori sono, rispettivamente, superiori a metà e superiori a una deviazione standard sopra o sotto la media. Tali va-

lori sono calcolati utilizzando solo i casi europei, ma anche gli Stati Uniti sono messi a confronto con i risultati ottenuti.

Tabella 3 - Relazioni statistiche tra variabili nella tabella 2 (solo paesi europei)

	2000			2009		
	C:E	D:E	C:D	C:E	D:E	C:D
r	-0,5376	0,8283	-0,4893	-0,4659	0,6969	-0,5066
d.s.	8,18	37,32	37,84	8,14	48,32	50,19

Per la legenda si rinvia alla tabella 2

Se consideriamo in primo luogo il 2000 possiamo vedere che i livelli di occupazione più alti (quelli contrassegnati V, che indicano i livelli superiori a una deviazione standard sopra la media) sono fortemente associati anche con livelli elevati di debito delle famiglie (livelli IV e V), poiché tutti i paesi con livelli di occupazione relativamente alti hanno anche un debito relativamente alto (paesi scandinavi, Paesi Bassi, Svizzera e Regno Unito). Potremmo inserire in questa categoria con sufficiente certezza gli Stati Uniti se avessimo dati comparabili sul loro debito. A causa del debito vi rientra un paese come il Portogallo, che ha il secondo livello di occupazione (IV); l'altro, l'Austria, ha solo livelli di debito modesti. Un debito alto associato con un livello relativamente modesto di occupazione (III) concerne un solo paese, la Germania. L'unico paese con occupazione alta ma debito relativamente modesto è l'Austria. I tre paesi con i livelli di occupazione più bassi (I) hanno anche livelli di debito molto bassi (I – Bulgaria e Polonia) o abbastanza bassi (II – Italia). I paesi a livello II di occupazione hanno anche livelli molto bassi (I) di debito: Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Slovacchia. L'unica eccezione è la Spagna, che ha un debito moderato (III).

Tuttavia, come indica l'analisi statistica, questo non significa che i livelli di occupazione siano sostenuti in modo diretto dalla spesa per consumi finanziata dal debito. Tra i paesi che combinano alta occupazione e alto debito, solo il Regno Unito ha un alto livello di consumi associato con questi elementi. Se avessimo statistiche comparabili sul debito per gli Stati Uniti, potremmo ragionevolmente supporre che il paese abbia raggiunto su questo punto gli stessi livelli del Regno Unito. In generale i paesi con alti livelli di consumi privati hanno bassi livelli sia di debito sia di occupazione. La Svizzera è in posizione in-

termedia tra questi due gruppi. A parte il Regno Unito (e probabilmente gli Stati Uniti), gli altri paesi con livelli di consumi privati alti o molto alti hanno in generale livelli di occupazione bassi o molto bassi: Bulgaria, Grecia, Lettonia, Lituania, Polonia. L'unica eccezione è il Portogallo.

Il più notevole cambiamento globale che ha avuto luogo nel biennio 2008/09 è costituito dalla crescita del debito delle famiglie, che è passato da una media nazionale del 60,96% del reddito disponibile nel 2000 al 102,50% nel 2008. Nel decennio 2000-2009 l'alto livello del debito delle famiglie è diventato una caratteristica dominante delle economie più avanzate del mondo. La media della quota rappresentata dai consumi è rimasta stabile (passando dal 57,48% del Pil al 57,00% nel 2009), mentre l'occupazione è cresciuta leggermente dal 63,88% al 65,60% nel 2009. I cambiamenti nelle posizioni relative dei paesi sono di scarso rilievo. Tra i paesi virtuosi in materia di occupazione, la Germania è passata da III a IV, mentre il Regno Unito è sceso da V a IV (al pari degli Stati Uniti). Anche se il debito cresce ovunque, gli unici cambiamenti relativi degni di nota riguardano la posizione dell'Estonia, che passa da I a III, quella dell'Irlanda, che passa da III a V e, all'opposto, quella della Germania che passa da V a III.

Tutti i paesi con occupazione relativa molto alta (V) associano un alto livello del debito con bassi tassi di consumo privato nazionale (Danimarca, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia), a eccezione della Svizzera che ha livelli di consumo moderati (III). I paesi con alta occupazione (IV) hanno un punteggio moderato (III) sia nei consumi sia negli indicatori del debito (Austria e Germania, probabilmente il Giappone) e, allo stesso tempo, associano alti livelli di consumo con alti livelli di debito (Regno Unito e probabilmente Stati Uniti).

Come già accennato, la quota di consumi privati sul Pil di un paese varia soprattutto con i differenti livelli nazionali di spesa pubblica e di bilancia commerciale.

Le tabelle 5 e 6 illustrano rispettivamente la performance dei diversi paesi su queste due grandezze, e la loro performance relativa per ciascuna di queste determinanti del Pil, assieme a quella dei consumi nazionali sulla stessa base della tabella 4. Nel 2000 tutti i paesi che associavano una performance dell'occupazione alta o molto alta con bassi consumi nazionali registravano sia alti livelli di spesa pubblica nazionale sia forti bilance dei pagamenti. Una parziale eccezione è rappresentata dalla Norvegia, dove la bilancia commerciale era particolarmente alta a causa dei redditi petroliferi.

Tabella 4 - Performance relativa dell'occupazione, della spesa per consumi e del debito delle famiglie nei paesi europei e negli Stati Uniti - Anni 2000 e 2008-9

Paese	2000			2009		
	E	C	D	E	C	D
Austria	IV	III	III	IV	III	III
Belgio	III	II	III	II	II	II
Bulgaria	I	V	I	III	V	I
Danimarca	V	I	V	V	I	V
Estonia	III	III	I	III	II	III
Finlandia	III	I	III	III	III	III
Francia	III	III	III	III	III	II
Germania	III	III	V	IV	III	III
Grecia	II	V	I	II	V	II
Irlanda	III	I	III	II	I	V
Italia	I	III	II	I	II	II
Lettonia	II	IV	I	II	IV	II
Lituania	II	IV	I	II	IV	II
Norvegia	V	I	V	V	I	V
Paesi Bassi	V	II	V	V	I	V
Polonia	I	IV	I	II	IV	II
Portogallo	IV	IV	IV	III	V	IV
Repubblica Ceca	III	II	I	III	II	I
Romania	III	V	I	I	IV	I
Slovacchia	II	III	I	II	IV	II
Slovenia	III	III	II	III	III	II
Spagna	II	II	III	I	III	IV
Svezia	V	I	IV	V	I	IV
Svizzera	V	III	V	V	III	V
Ungheria	II	II	I	I	II	II
Regno Unito	V	V	V	IV	V	IV
Stati Uniti	V	V	*n.d.*	IV	V	*n.d.*

Per la legenda si rinvia alla tabella 2
V => +1 d.s. (deviazione standard).
IV = > 0,5 d.s. fino a +1 d.s.
III = > -0,5 d.s. fino a +0,5 d.s.
II = -1 d.s. fino a -0,5 d.s.
I = < -1 d.s.
n.d non disponibile.

Gli altri due paesi con bilance estere particolarmente forti ma con livelli di spesa pubblica moderati (Finlandia) o molto bassi (Irlanda) non registravano buoni risultati in materia di occupazione. Nessun

paese europeo associava alta occupazione, alti consumi privati e bassi consumi pubblici. Solo gli Stati Uniti presentavano una tale configurazione. Regno Unito e Stati Uniti sono gli unici paesi che associavano deboli performance nel commercio estero con livelli di occupazione molto alti.

Tabella 5 - Spesa pubblica e bilancia commerciale estera nei paesi europei e negli Stati Uniti - Anni 2000 e 2009

Paese	2000		2009	
	G	B	G	B
Austria	19,1	-2,44	19,9	-1,50
Belgio	21,3	4,66	24,6	3,80
Bulgaria	17,9	-13,37	16,1	-14,58
Danimarca	25,1	3,58	29,7	3,38
Estonia	19,8	-18,96	22,2	-5,94
Finlandia	20,5	9,56	25,1	0,96
Francia	22,9	-0,85	24,6	-2,86
Germania	19,0	2,87	19,7	5,50
Grecia	17,8	-17,06	19,0	-12,00
Irlanda	13,6	27,24	19,2	22,90
Italia	18,4	0,16	21,6	-0,27
Lettonia	20,8	-16,99	21,1	-7,63
Lituania	22,8	-14,75	21,7	-4,80
Norvegia	19,3	14,46	22,2	13,50
Paesi Bassi	22,0	3,85	28,2	6,65
Polonia	17,4	-10,08	18,3	-2,81
Portogallo	19,3	-13,80	22,7	-11,59
Repubblica Ceca	21,1	-5,07	22,1	4,33
Romania	17,5	-7,29	18,1	-8,44
Slovacchia	20,2	-4,56	19,6	0,86
Slovenia	18,8	-6,96	20,2	-0,44
Spagna	17,2	-7,02	21,2	-4,71
Svezia	26,3	5,75	27,7	2,93
Svizzera	11,1	-0,80	11,3	3,47
Ungheria	21,2	-8,39	21,5	4,30
Regno Unito	18,6	-4,23	23,5	-5,91
Stati Uniti	14,3	-4,80	17,0	-5,75

G = Percentuale della spesa pubblica nazionale per consumi sul Pil.
B = Bilancia commerciale estera in percentuale del Pil.

Fonte: Eurostat.

Tabella 6 - Performance relativa della spesa per consumi, della spesa pubblica e della bilancia commerciale estera nei paesi europei e negli Stati Uniti Anni 2000 e 2009

Paese	2000			2009		
	C	G	B	C	G	B
Austria	III	III	III	III	III	III
Belgio	II	IV	IV	II	IV	IV
Bulgaria	V	II	II	V	I	I
Danimarca	I	V	IV	I	V	III
Estonia	III	III	I	II	III	II
Finlandia	I	III	V	III	IV	III
Francia	III	V	III	III	IV	III
Germania	III	III	IV	III	III	IV
Grecia	V	II	I	V	II	I
Irlanda	I	I	V	I	II	V
Italia	III	III	III	II	III	III
Lettonia	IV	III	I	IV	III	I
Lituania	IV	V	I	IV	III	II
Norvegia	I	III	V	I	III	V
Paesi Bassi	II	IV	IV	I	V	IV
Polonia	IV	II	II	IV	II	III
Portogallo	IV	III	I	V	III	I
Repubblica Ceca	II	III	III	II	III	IV
Romania	V	II	III	IV	II	II
Slovacchia	III	III	III	IV	II	III
Slovenia	III	III	III	III	III	III
Spagna	II	II	III	III	III	II
Svezia	I	V	IV	I	V	III
Svizzera	III	I	III	III	I	III
Ungheria	II	IV	III	II	III	IV
Regno Unito	V	III	III	V	III	II
Giappone	III	II	III	III	III	III
Stati Uniti	V	I	III	V	I	II

Per la legenda si rinvia alle tabelle 2 e 5
V => +1 d.s. (deviazione standard).
IV = > 0,5 d.s. fino a +1 d.s.
III = > -0,5 d.s. fino a +0,5 d.s.
II = -1 d.s. fino a -0,5 d.s.
I = < -1 d.s.

Nel 2009 questi modelli non sono cambiati in misura significativa. Tutti i paesi che associano una performance occupazionale alta o molto alta con livelli bassi di consumo privato registrano livelli molto alti di spesa pubblica nazionale e bilance dei pagamenti forti o moderate (Danimarca, Paesi Bassi, Svezia), con la parziale eccezione ancora una volta della Norvegia. Un gruppo di paesi con livelli di occupazione alti o molto alti e consumi moderati (Austria, Germania, Svizzera) non presentano un profilo particolare; solo la Germania registra una buona performance della bilancia dei pagamenti, anche se nessuno è debole su questa variabile. Entrambi i paesi che associano alta occupazione con alti consumi privati (Regno Unito e Stati Uniti) registrano risultati modesti nella bilancia dei pagamenti ma hanno profili differenti per quanto riguarda i consumi pubblici nazionali.

3. Occupazione, consumi e sistemi di relazioni industriali

Alcuni dei raggruppamenti di paesi che emergono da questo resoconto risulteranno familiari a coloro che conoscono la ricerca comparata sulle relazioni industriali e sulla politica sociale. La più recente formulazione sui raggruppamenti di paesi in questo campo si può rintracciare nel rapporto della Commissione europea sulle relazioni industriali in Europa nel 2008 (European Commission, 2009), che si basa su una serie di studi comparati sulle relazioni industriali e sui sistemi di welfare europei (Ebbinghaus e Visser, 1997; Crouch, 1993 e 1996; Esping-Andersen, 1990; Schmidt, 2002 e 2006; Kohl e Platzner, 2007). Sono stati identificati i seguenti raggruppamenti:

- Nord (paesi nordici),
- Centro-Ovest (Germania e paesi più piccoli dell'Europa nord occidentale),
- Sud (paesi meridionali dell'Unione europea pre-allargamento),
- Ovest (Irlanda e Regno Unito),
- Centro-Est (Stati membri dell'Ue ex comunisti).

Gli studiosi dell'Ue operano due scelte sorprendenti. Escludono la Slovenia dai paesi del Centro-Est e la inseriscono tra i paesi del Centro-Ovest. Inseriscono la Francia nel Sud, collocazione usualmente riservata ai sistemi sociali che assegnano un ruolo importante alla famiglia. Sono scelte giustificabili quando l'attenzione si concentra sui sistemi di relazioni industriali attualmente esistenti, in opposizione alla politica sociale o agli sviluppi antecedenti del sistema politico. Tutta-

via il potere esplicativo dei modelli sviluppati in alcune delle fonti documentali è andato perduto, mentre una geografia asettica rimpiazza le loro basi teoriche dense di significato culturale e politico. Gli studiosi dell'Ue, inoltre, esprimono dubbi sulla collocazione della Finlandia (a metà tra paesi del «Nord» e del «Centro-Ovest»). La tabella 7 illustra i risultati di questa analisi sui dati relativi all'impiego, ai consumi e al debito classificati secondo la tipologia appena descritta.

Nel 2000 vi era un'evidente corrispondenza tra il gruppo dei paesi del Nord, con l'eccezione della Finlandia, e il modello costituito da alto tasso di occupazione, basso consumo privato e debito elevato. Il modello costituito da alto tasso di occupazione, alto consumo privato e debito elevato del Regno Unito non è seguito dall'Irlanda, paese omologo del gruppo occidentale. Se però seguiamo la collocazione degli Stati Uniti in un tale modello al fianco del Regno Unito, come usualmente fanno gli studi che si estendono al di là dell'Europa (ad esempio Esping-Andersen, 1990), abbiamo un gruppo occidentale più sostanzioso. Con alcune eccezioni, i paesi del Sud e del Centro-Est sono ugualmente caratterizzati da bassa occupazione, alto consumo e basso debito. Il gruppo Centro-Ovest non presenta alcun carattere globale. I Paesi Bassi appartengono più al Nord, mentre la Svizzera sembra a metà tra Nord e Ovest. Le uniche posizioni realmente chiare emergono quindi tra i paesi con elevata occupazione. Con l'eccezione dell'Austria (che presenta una sua propria combinazione), i Paesi Bassi e la Svizzera in posizione equidistante, tutti i paesi con elevati (IV) o molto elevati (V) tassi di occupazione rientrano nel gruppo sia del Nord sia dell'Ovest, ferma restando la collocazione degli Stati Uniti nell'Ovest.

Fino al 2009 si registrano pochi cambiamenti, se si eccettua il fatto che la Germania si affianca all'Austria nel Centro-Ovest con il suo modello peculiare di elevata occupazione e punteggio moderato (III) in materia di consumo privato e di debito.

Nel correlare i suddetti risultati alle analisi sui differenti tipi di sistemi, maggiori progressi si possono riscontrare rivolgendo l'attenzione a una delle fonti documentali della ricerca Ue, quella di Crouch (1993). È uno studio che si basa su un'analisi storica del modo in cui differenti Stati hanno condiviso con gli interessi organizzati la partecipazione nella gestione pubblica e della capacità del lavoro organizzato di ottenere il riconoscimento dei datori di lavoro. La prima variabile ha portato a una divisione tra i sistemi corporativi (nei quali il potere era condiviso con le associazioni) e altri sistemi.

Tabella 7 - Performance dell'occupazione, del consumo privato e indicatori del debito secondo Industrial Relations in Europe - *Anni 2000 e 2008-2009*

Regime di politica sociale	Paese	2000			2008/9		
		E	C	D	E	C	D
Nord	Danimarca	V	I	V	V	I	V
	Finlandia	III	I	III	III	III	III
	Norvegia	V	I	V	V	I	V
	Svezia	V	I	IV	V	I	IV
Centro-Ovest	Austria	IV	III	III	IV	III	III
	Belgio	III	II	III	II	II	II
	Germania	III	III	V	IV	III	III
	Paesi Bassi	V	II	V	V	I	V
	Slovenia	III	III	II	III	III	II
	Svizzera	V	III	V	V	III	V
Sud	Francia	III	III	III	III	III	II
	Grecia	II	V	I	II	V	II
	Italia	I	III	II	I	II	II
	Portogallo	IV	IV	IV	III	V	IV
	Spagna	II	II	III	I	III	IV
Ovest	Irlanda	III	I	III	II	I	V
	Regno Unito	V	V	V	IV	V	IV
Centro-Est	Bulgaria	I	V	I	III	V	I
	Estonia	III	III	I	III	II	III
	Lettonia	II	IV	I	II	IV	II
	Lituania	II	IV	I	II	IV	II
	Polonia	I	IV	I	II	IV	II
	Repubblica Ceca	III	II	I	III	II	I
	Romania	III	V	I	I	IV	I
	Slovacchia	II	III	I	II	IV	II
	Ungheria	II	II	I	I	II	II

Per la legenda si rinvia alla tabella 2
V => +1 d.s. (deviazione standard).
IV = > 0,5 d.s. fino a +1 d.s.
III = > -0,5 d.s. fino a +0,5 d.s.
II = -1 d.s. fino a -0,5 d.s.
I = < -1 d.s.

Fonte: European Commission.

Dove vi era una combinazione con l'esclusione del lavoro organizzato, il corporativismo era di tipo autoritario come nel modello fascista; dove il lavoro era incluso si aveva un neocorporativismo del tipo che viene associato con i paesi scandinavi. Dove il lavoro era un partner

accettato ma in assenza di corporativismo, si può parlare di contrattazione collettiva pluralista. Dove non vi era né corporativismo a livello di Stato né inclusione del lavoro a livello industriale si può parlare di contestazione. Questo non implica necessariamente livelli elevati di conflitto effettivo; dipende dal potere del lavoro organizzato di reclamare la propria inclusione.

Lo studio in questione ha descritto questi sviluppi per oltre un secolo, durante il quale differenti sistemi nazionali hanno modificato la loro configurazione, in corrispondenza con i cambiamenti nelle relazioni di potere che hanno accompagnato i diversi itinerari. All'inizio degli anni '90, quando si è conclusa questa disamina, erano state definite le seguenti configurazioni:

- *Neocorporativismo:*
  - esteso (Austria, Finlandia, Norvegia, Svezia),
  - differenziato, soprattutto in relazione alle strutture a livello di settore (Germania, Svizzera),
  - declinante (Belgio, Danimarca, Paesi Bassi).
- *Mix di contrattazione e contestazione in combinazione con il tentativo di organizzare il corporativismo:*
  - da parte del governo centrale (Spagna, Irlanda, Francia, Portogallo),
  - su base regionale (Italia).
- *Verso l'esclusione del lavoro:* Regno Unito.

La Grecia non era ricompresa nello studio, ma avrebbe potuto rientrare nel gruppo «Mix di contrattazione e contestazione in combinazione con il tentativo di organizzare il corporativismo da parte del governo centrale». Lo studio, inoltre, non includeva i paesi ex socialisti.

I paesi neocorporativi erano stati considerati per molti anni – e in quel momento storico lo erano ancora – quelli più capaci di combattere l'inflazione, anche se in alcuni casi il sistema si stava indebolendo. I governi privi di strutture neocorporative cercavano perciò di incoraggiare intese neocorporative. Un solo paese nell'Europa occidentale, il Regno Unito, aveva intrapreso un cammino differente, verso l'esclusione del lavoro sia a livello politico sia, in misura inferiore, a livello industriale. Fuori dall'Europa gli Stati Uniti andavano in una direzione analoga.

Questi sistemi hanno continuato a cambiare in modi differenti durante i decenni successivi. In particolare sono stati compiuti notevoli sforzi per ricostruire un approccio tripartito consensuale sui temi del lavoro in Danimarca e nei Paesi Bassi, e per introdurlo in Irlanda. Altrove il tentativo di costruire il neocorporativismo, da parte del go-

verno e di altri soggetti, non ha prodotto risultati significativi, se non in Italia per un breve periodo. Questi tentativi sono stati gradualmente abbandonati nel momento in cui i governi e i datori di lavoro incameravano alcuni successi con gli esperimenti neoliberisti nel Regno Unito e negli Stati Uniti, mentre la globalizzazione metteva in discussione il ruolo delle rappresentanze di interessi a livello nazionale. In alcuni paesi neocorporativi i governi e i datori di lavoro avevano iniziato anche a imitare l'approccio angloamericano. Solo in pochi casi però è stata dispersa interamente l'eredità della precedente struttura neocorporativa.

La tabella 8 illustra le classificazioni qui esaminate collocandole nelle tre ampie categorie individuate dall'analisi di Crouch del 1993, aggiungendo in una categoria separata, residua, i paesi dell'Europa centrale.

Tra i paesi neocorporativi, Belgio, Finlandia e Germania (solo per il 2000) presentano livelli di occupazione sotto il IV, e solo il Belgio (unicamente per il 2009) presenta un livello inferiore a III. La maggior parte dei membri di questo gruppo presentano anche bassi livelli di consumo privato, se si eccettuano Austria, Belgio, Finlandia (unicamente per il 2009), nessuno dei quali supera il livello III. Tutti presentano alti livelli di debito, con l'eccezione di Austria, Belgio, Finlandia e Germania (unicamente per il 2009).

Va rilevato che Belgio e Finlandia presentano livelli significativamente più bassi sia di occupazione sia di debito rispetto agli altri paesi. Austria e Germania, e in misura inferiore la Svizzera, formano un sottogruppo all'interno di questa categoria, con un consumo nazionale privato più alto.

Nel gruppo del «corporativismo fallito» solo il Portogallo (unicamente per il 2000) è riuscito ad avere un'occupazione superiore al livello moderato. Irlanda, Italia (unicamente per il 2009) e Spagna (unicamente per il 2000) presentano livelli di consumo al di sotto del moderato. Nel 2000 solo il Portogallo aveva un debito alto, anche se in quell'anno i livelli del debito stavano crescendo in molti altri paesi.

Il Regno Unito, unico paese in Europa ma insieme agli Stati Uniti tra i paesi che escludono il lavoro, presenta una combinazione unica di alta occupazione, alto consumo privato e alto debito.

Il gruppo centro-europeo emula quello del «corporativismo fallito» nel presentare una diversità di livelli di occupazione che va dal moderato al molto basso. I livelli di consumo rientrano in un modello totalmente misto. Nel 2000 il debito era molto basso, con eccezione della Slovenia,

dove era basso, anche se alla fine del decennio aveva iniziato a crescere ovunque, soprattutto in Estonia. In generale non vi è molta differenza tra questo gruppo e quello dei paesi del «corporativismo fallito».

Tabella 8 - Performance dell'occupazione, del consumo privato e indicatori del debito secondo i differenti modelli di relazioni industriali - Anni 2000 e 2009

Modello di relazioni industriali (1990)	Paese	2000			2009		
		E	C	D	E	C	D
Neo-corporativo	Austria	IV	III	III	IV	III	III
	Belgio	III	II	III	II	II	II
	Danimarca	V	I	V	V	I	V
	Finlandia	III	I	III	III	III	III
	Germania	III	III	V	IV	III	III
	Norvegia	V	I	V	V	I	V
	Paesi Bassi	V	II	V	V	I	V
	Svezia	V	I	IV	V	I	IV
	Svizzera	V	III	V	V	III	V
Debole tentativo neo-corporativo	Francia	III	III	III	III	III	II
	Grecia	II	V	I	II	V	II
	Irlanda	III	I	III	II	I	V
	Italia	I	III	II	I	II	II
	Portogallo	IV	IV	IV	III	V	IV
	Spagna	II	II	III	I	III	IV
Esclusione del lavoro	Regno Unito	V	V	V	IV	V	IV
	Stati Uniti	V	V	*n.d.*	IV	V	*n.d.*
Non analizzati	Bulgaria	I	V	I	III	V	I
	Estonia	III	III	I	III	II	III
	Lettonia	II	IV	I	II	IV	II
	Lituania	II	IV	I	II	IV	II
	Polonia	I	IV	I	II	IV	II
	Repubblica Ceca	III	II	I	III	II	I
	Romania	III	V	I	I	IV	I
	Slovacchia	II	III	I	II	IV	II
	Slovenia	III	III	II	III	III	II
	Ungheria	II	II	I	I	II	II

Per la legenda si rinvia alla tabella 2
V => +1 d.s. (deviazione standard).
IV = > 0,5 d.s. fino a +1 d.s.
III = > -0,5 d.s. fino a +0,5 d.s.
II = -1 d.s. fino a-0,5 d.s.
I = < -1 d.s.

Fonte: Per i modelli di relazioni industriali (Europa occidentale): Crouch, 1993, pp. 262-265.

Sorprende come la variabile corporativismo degli anni '90 sembri avere ancora un certo rilievo nella classificazione di questi paesi, se si considera che le istituzioni corporative sono entrate in crisi in tutta Europa a partire dalla metà degli anni '90. Una spiegazione si può rintracciare nel recente lavoro di Traxler e Brandl (2009) e in quello di Traxler, Brandl e Glassner (2008), i quali si concentrano sulla capacità di differenti tipi di contrattazione collettiva di assicurare salari non inflazionistici e di risolvere il dilemma tra le esigenze della produttività e quelle della piena occupazione. Gli studiosi dimostrano il ruolo persistente, persino accentuato, del modello di contrattazione fondato su sindacati forti nei settori più esposti (come in Austria e in Germania), e la perdurante capacità dei sistemi di tipo scandinavo di assicurare accordi a somma positiva anche dopo che la contrattazione collettiva in quanto tale ha subìto una notevole disgregazione. Questi risultati confermano sia la validità ancora attuale del concetto corporativo nelle relazioni industriali sia la combinazione di affinità e differenze tra queste relazioni che si basano sulla centralizzazione istituzionale oppure sulla performance esterna. Se ne trova traccia nelle posizioni leggermente differenti della Germania e dell'Austria rispetto ai Paesi Bassi e ai paesi scandinavi.

Se ciò può indurci a rimarcare l'importanza che i modelli corporativi del passato continuano ad avere, non è chiaro tuttavia come tali modelli possano correlarsi alle tre variabili che abbiamo analizzato in questa sede. È possibile che la maggior parte dei paesi di questo gruppo abbia potuto mantenere alti i livelli di occupazione in virtù di ciò che sopravvive dei sistemi di relazioni industriali corporative? Oppure i paesi in questione sono collegati tra loro attraverso una terza variabile? Si può cercare una risposta a queste domande prendendo in esame il legame tra occupazione e basso livello di consumo nazionale privato che, come abbiamo visto in precedenza, è in qualche misura correlato all'alto livello di consumo nazionale pubblico. Va ricordato che una tale variabile non corrisponde a quella dell'alto livello di spesa pubblica, poiché la spesa pubblica che assume la forma di trasferimenti finanziari alle persone (ad esempio pensioni, indennità di disoccupazione) si traduce in consumo nazionale privato. Il consumo nazionale pubblico si riferisce all'offerta di servizi pubblici in natura. Esping-Andersen (1999) dimostra il legame tra questi ultimi e la creazione di occupazione (soprattutto femminile) nei servizi di cura, fattore che spiega gli alti livelli di occupazione nei paesi scandinavi e nei Paesi Bassi. Il legame tra relazioni industriali neocorporative e alta

spesa per servizi pubblici si può far risalire alle forme di compromesso sociale della metà del XX secolo, che hanno consentito ai movimenti dei lavoratori di rivendicare sia servizi sociali universali sia relazioni industriali istituzionalizzate, anche a livello politico. Ci troviamo allora di fronte a un risultato del tutto occasionale di questo modello antecedente, nessuno dei fautori del quale, quasi tutti maschi, aveva la minima idea di poter fare qualcosa a favore dell'occupazione femminile? Oppure le pratiche di relazioni industriali, la politica sociale e i livelli di occupazione continuano a riprodursi in modo più attivo? Queste domande rinviano alla necessità di ulteriori ricerche, che vadano oltre i dati generali considerati qui esaminando in dettaglio il funzionamento delle istituzioni interessate.

Negli anni '90 i restanti paesi dell'Europa occidentale continentale erano estranei a qualsiasi forma di corporativismo embrionale appoggiato e sostenuto dal governo. Oggi nella maggior parte di questi paesi, con la parziale eccezione dell'Italia, le istituzioni della contrattazione collettiva hanno una struttura debole, così come sono deboli i sindacati, anche se i governi continuano a parlare di partnership e di patti sociali occasionali, ricorrendo di rado a un'effettiva esclusione del lavoro. Va rimarcato il fatto che questo gruppo non sembra avere caratteristiche peculiari per quanto riguarda i dati qui considerati, fornendo ulteriori argomenti a favore di un ruolo persistente delle relazioni industriali fortemente caratterizzate e delle istituzioni della politica sociale nella maggior parte dei paesi del gruppo neocorporativo. In questo gruppo una parziale eccezione è costituita dall'Irlanda, paese che – nonostante le forti disparità interne – negli anni '90 e nel primo decennio di questo secolo ha intrapreso un percorso separato e quasi estremo che lo ha portato dal gruppo dei paesi più poveri nella schiera di quelli più ricchi del mondo occidentale. L'Irlanda ha aperto le sue frontiere all'investimento estero diretto rafforzando allo stesso tempo il corporativismo interno, con una combinazione inusuale e per certi versi contraddittoria che non trova riscontro nell'attuale casistica dei paesi neocorporativi.

Irlanda a parte, va rimarcata l'assenza di forti differenze che distinguano questo gruppo da quello dell'Europa centrale. Anche questi paesi, come ha evidenziato l'analisi della Commissione europea (European Commission, 2009), hanno istituzioni delle relazioni industriali prive di caratteristiche forti. In generale i sindacati e la contrattazione collettiva sono deboli, ma di rado vi è un'esclusione attiva.

Il fatto che il Regno Unito debba costituire un caso unico all'interno

dell'Europa è stato anticipato dallo studio di Crouch. A risultare inattesa è la somiglianza tra Regno Unito (e Stati Uniti) e paesi neocorporativi in termini di livelli occupazionali. Per approfondire questo aspetto si pone la questione del «successo» relativo. Finora il livello occupazionale è stato trattato semplicemente, in modo non-normativo, come una variabile. Si dovrebbe tuttavia convenire sul fatto che la capacità di produrre occupazione costituisce una forma di «successo» economico. Se è così, il resoconto presentato finora illustra due differenti modelli istituzionali associati con il successo. Si dice «associati con» piuttosto che «generatori di», perché non abbiamo alcuna prova che ci consenta di attribuire un nesso causale o anche di sapere dove le variabili con cui abbiamo a che fare si inseriscano all'interno di catene causali complesse. I due modelli connessi con alti livelli occupazionali sono: 1) consumo privato relativamente basso, alti livelli di debito delle famiglie, relazioni industriali neocorporative con alti livelli di consumo pubblico nazionale e/o bilancia commerciale positiva; 2) consumo privato relativamente elevato, alti livelli di debito delle famiglie, relazioni industriali poco istituzionalizzate con bassi livelli di consumo pubblico nazionale e bilancia commerciale negativa.

Questa conclusione presenta alcune analogie formali con quella di Hall e Gingerich (2004), secondo cui forme istituzionali intrinsecamente coerenti anche se opposte tendono a dare migliori risultati rispetto ai casi intermedi, di compromesso. Questo lascia però aperti tre interrogativi. Primo, come già accennato, non è del tutto chiaro come il sistema di relazioni industriali si inserisca nel nuovo modello neocorporativo. Secondo, sarebbe da approfondire in che senso i casi «che non hanno avuto successo», in primo luogo quelli dell'Europa meridionale e centrale, costituiscono casi intermedi, non essendo necessariamente associati con i compromessi tra modelli concorrenti. Per molti aspetti assomigliano ai casi angloamericani, con consumo privato relativamente alto, deboli relazioni industriali istituzionalizzate, bassi livelli di consumo pubblico nazionale e bilancia commerciale negativa. Differiscono solo nella dimensione del debito delle famiglie. Terzo, quest'ultimo punto mette in questione il ruolo del debito delle famiglie nei paesi neocorporativi. Mentre i paesi anglofoni combinano debito elevato e alto consumo privato, nei paesi neocorporativi il debito sembra non avere nulla a che fare con il consumo privato.

4. Il puzzle del debito delle famiglie

Le ipotesi iniziali di questo articolo anticipavano l'idea che nel Regno Unito e negli Stati Uniti, considerati come paesi che personificavano il processo in direzione di alti livelli di debito delle famiglie come modo per supportare il consumo personale in mercati del lavoro aleatori, vi fossero i livelli più alti di un tale debito. In effetti sembra questo il caso dei paesi più grandi nei quali si è concentrato il dibattito pubblico. Tuttavia, l'inclusione di paesi europei più piccoli dimostra non solo che questo non è un caso generalmente valido, ma che i livelli più alti di debito si registrano nei paesi neocorporativi dell'Europa nord occidentale, dove vi sono paradossalmente, in misura diversa, proporzioni basse di spesa personale per consumi a livello nazionale. In questi paesi ci si poteva aspettare un alto tasso di occupazione sostenuto da un alto consumo pubblico nazionale, mentre nel Regno Unito e negli Stati Uniti l'occupazione era sostenuta da un alto debito personale. Invece l'alto tasso di occupazione del primo gruppo sembra essere correlato a entrambi. La seconda ipotesi proposta all'inizio di questo articolo è confutata.

Queste triplici comparazioni tra paesi neocorporativi, angloamericani e i restanti paesi europei ci induce a sospettare che il debito delle famiglie svolga un ruolo differente nelle diverse economie. Sappiamo che le famiglie ad alto reddito hanno meno probabilità di quelle a basso reddito di mantenere livelli di debito elevati. Questo dipende in parte dalle differenze fra i nostri gruppi di paesi, dato che quelli del Nord Europa e quelli angloamericani hanno tra le loro popolazioni un numero maggiore di persone ricche. Ma questo fatto relativo alla distribuzione del debito fa sì che un'ulteriore ricerca sulle implicazioni del debito nei confronti del comportamento macroeconomico richieda una ricerca a livello micro su chi sopporta il debito e sugli scopi per cui vi fa ricorso. In generale dovremmo aspettarci che le persone più povere ricorrano al debito a scopo di consumo quotidiano, mentre le persone più ricche vi ricorrano per acquistare capitali. Se alti livelli di debito sono associati a basse quote di consumo privato in alcuni paesi ma ad alte quote in altri, potremmo aspettarci che nel secondo caso il debito sia più diffuso e non confinato solo ai gruppi più ricchi. E questo riabiliterebbe l'ipotesi confutata.

Sfortunatamente non vi sono molti studi comparabili su questa materia, dato che l'interesse sul debito delle famiglie si è sviluppato solo negli ultimi anni, in relazione alla sua recente esplosione. L'Ocse ha

effettuato uno studio che copre solo un piccolo numero dei paesi qui considerati. Nonostante però il loro numero ridotto, e se si esclude l'assenza di qualsivoglia materiale relativo all'Europa centrale, la copertura regionale risulta tuttavia sufficiente (Oecd, 2006). È interessante notare che la materia ha impegnato l'Ocse due anni prima che la crisi esplodesse. Sulla base dei presupposti iniziali di questo articolo potremmo aspettarci che solo nel Regno Unito e negli Stati Uniti il debito privato si sia diffuso tra le fasce più povere della popolazione. La tabella 9 illustra i dati che hanno rilevanza ai fini di questa ipotesi. I grafici si riferiscono a metà degli anni 2000-2010, cioè agli ultimi anni di attività creditizia precedenti alla crisi. Le colonne 2 e 3 indicano le percentuali delle famiglie che hanno contratto debiti nei quattro decili più bassi della distribuzione del reddito. Secondo la nostra ipotesi ci si aspetterebbe una posizione più alta del Regno Unito e degli Stati Uniti rispetto agli altri paesi, compresi quelli con debito alto e basso consumo privato. E in effetti questa ipotesi trova conferma. Tuttavia le differenze tra Regno Unito e Paesi Bassi, e la Svezia per quanto riguarda i terzi decili, non sono così forti. Le colonne 4 e 5 illustrano la dimensione dei debiti contratti dai gruppi a reddito più basso. Ancora una volta ci aspetteremmo proporzioni più alte nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Invece gli oneri più pesanti appaiono quelli dei tedeschi e degli olandesi a più basso reddito. Infatti i dati del Regno Unito e degli Stati Uniti sono i più bassi. La prova finale su chi sopporta il debito non è convincente.

Tabella 9 - Onere del debito per i gruppi a reddito più basso (vari paesi)

	Percentuale con debito		Debito mediano in percentuale del reddito pro capite	
Percentili di distribuzione del reddito	<20	Da 21 a 40	<20	Da 21 a 40
Finlandia	29	40	34	96
Germania	17	29	430	430
Italia	9	19	44	57
Paesi Bassi	31	42	208	542
Spagna	16	38	93	107
Svezia	19	45	99	99
Regno Unito	31	49	38	30
Stati Uniti	52	70	24	54

Fonte: Oecd, 2006, pp. 147-148.

Il governo danese sostiene (Ministry of Finance of Denmark, 2009) che le statistiche ufficiali sul debito delle famiglie sono fuorvianti, poiché riportano il debito come proporzione del reddito disponibile, includendo cioè i trasferimenti pubblici ma al netto delle tasse. Ciò pone in rilievo il fatto che in Danimarca (e, si potrebbe aggiungere, negli altri paesi scandinavi e nei Paesi Bassi) le famiglie ricevono una parte importante del loro reddito sotto forma di servizi pubblici in natura, per i quali pagano tasse elevate.

Tabella 10 - Debito delle famiglie depurato per livelli di consumo pubblico nazionale

	Quoziente del debito delle famiglie depurato	Gruppi
Austria	68,74	III
Belgio	63,57	II
Bulgaria	39,93	II
Danimarca	204,87	V
Estonia	74,72	III
Finlandia	78,31	III
Francia	60,42	III
Germania	74,72	III
Grecia	59,41	III
Irlanda	165,01	V
Italia	46,52	II
Lettonia	60,45	III
Lituania	37,45	II
Norvegia	147,35	V
Paesi Bassi	177,80	V
Polonia	41,78	II
Portogallo	109,84	IV
Repubblica Ceca	30,43	I
Romania	27,81	I
Slovacchia	38,76	II
Slovenia	34,46	II
Spagna	105,46	III
Svezia	107,45	III
Svizzera	152,41	V
Ungheria	50,86	II
Regno Unito	123,58	IV

V => +1 d.s. (deviazione standard).
IV = > 0,5 d.s. fino a +1 d.s.
III = > -0,5 d.s. fino a +0,5 d.s.
II = -1 d.s. fino a -0,5 d.s.
I = < -1 d.s.

Fonte: Elaborazioni dell'autore su Eurostat e su *National Income Accounts* dell'Oecd.

Questo incrementa l'onere del debito sulle famiglie danesi più povere a paragone di un paese come gli Stati Uniti, dove le tasse sono più basse e quindi il reddito disponibile è più alto, ma dove i servizi pubblici a costo zero o sovvenzionati sono forniti in misura molto inferiore. Poiché la spesa pubblica nazionale per consumi è legata strettamente a questo fattore, ciò significa che il debito apparirà maggiore nei paesi in cui è già elevato. Inoltre si può ritenere che, al di là della possibilità di misurare in qualche modo il debito in questi paesi, le nostre variabili del consumo privato nazionale e del debito delle famiglie non siano statisticamente indipendenti le une dalle altre. La tabella 10 ricalcola quindi le statistiche del debito per il 2008, aggiustandole per dimensione della spesa pubblica nazionale per consumi, e indica la distribuzione dei paesi attorno alle deviazioni standard come in precedenza. Le posizioni relative dei paesi segnalano solo una piccola differenza. L'unico cambiamento inerente alla nostra considerazione del gruppo neocorporativo concerne l'abbassamento della posizione relativa della Svezia. La Danimarca e i Paesi Bassi si confermano paesi con alti livelli di esposizione debitoria per le famiglie a più basso reddito.

Resta la possibilità che siano coinvolti altri fattori. Può essere ad esempio che i nord-europei a basso reddito utilizzino i loro prestiti solo per finanziare gli acquisiti domestici, mentre i cittadini del Regno Unito e degli Stati Uniti li utilizzino per il consumo? Occorrono ulteriori indagini.

5. Conclusioni

Solo in parte trova conferma l'ipotesi iniziale in base alla quale ci sarebbe differenza tra le economie angloamericane con alto debito delle famiglie, alto consumo privato e alto livello di occupazione e quelle dell'Europa continentale con basso debito, basso consumo e bassi livelli di occupazione. Gli alti livelli di occupazione sono associati, senza eccezione, con un alto debito delle famiglie, ma sono emersi due modelli molto differenti di consumo privato: bassi livelli nella maggior parte (non tutti) i paesi europei che in passato hanno stabilito con successo qualche forma di relazioni industriali neocorporative; alti livelli nel Regno Unito e negli Stati Uniti, paesi con forti tendenze verso l'esclusione politica del lavoro organizzato. In anni più recenti è emerso un potenziale sottogruppo tra i paesi neocorporativi (Austria e

Germania) che hanno livelli abbastanza alti di occupazione e livelli moderati sia di consumo sia di debito. Ma, a parte questo, è difficile discernere modelli tra il vasto gruppo restante di paesi dell'Europa continentale. È anche difficile distinguere le performance dei paesi dell'Europa sud-occidentale e dei paesi europei ex socialisti in base alle variabili considerate in questa sede.

Vi sono anche limiti rigorosi alla possibilità di trarre conclusioni basate su dati aggregati. Il consumo e il debito delle famiglie sono distribuiti in modo assai disuguale tra le popolazioni, e occorrono dati a livello micro e individuali per trarre conclusioni più dettagliate sul modo in cui il debito viene utilizzato nelle differenti società. È tuttavia probabile che i paesi neocorporativi con alti livelli di consumo pubblico piuttosto che privato abbiano trovato solo una parziale risposta al problema di sostenere l'occupazione in un'epoca di globalizzazione.

Abbiamo ricordato all'inizio l'argomento di Esping-Andersen (1999), secondo il quale potrebbero esserci due approcci validi per la fornitura di occupazione nei servizi che sostituirebbe i posti di lavoro persi nel settore industriale dei paesi ricchi in altre parti del mondo: crescita di posti di lavoro nei servizi pubblici, soprattutto nel settore della cura, associata con i paesi scandinavi; crescita nei servizi privati a bassa produttività rivolti alle famiglie, a condizione che le disparità di reddito siano sufficientemente ampie da consentire alle famiglie ricche di acquistare i servizi delle persone a basso reddito. Questo scenario viene associato da Esping-Andersen con il tipo di economia angloamericana (in sostanza il Regno Unito è una specie di ibrido tra il modello scandinavo e quello degli Stati Uniti, con una spesa per servizi pubblici più alta che negli Stati Uniti), senza che questo significhi avere anticipato il ruolo svolto dal debito delle famiglie per sostenere il consumo. È probabile che, nel tipo di economia angloamericano, ciò abbia consentito a una fascia di popolazione più ampia di quella inizialmente prevista di condividere l'alto livello di spesa per consumi, essendo rafforzato dai prestiti il reddito relativamente statico e spesso instabile di questa fascia. Determinare quale ruolo esattamente sia stato svolto dal debito delle famiglie nel sostenere i paesi scandinavi e i Paesi Bassi richiede un supplemento di indagine. Non è irrilevante, ad esempio, il fatto che le economie con i livelli di debito più alti siano state la Danimarca e i Paesi Bassi, i due paesi dell'Europa nordoccidentale che, nella considerazione comune, si sono spinti più in là nella deregulation dei mercati del lavoro e nella promozione della *flexicurity* (Jørgensen e Madsen, 2007; Muffels, Wilthagen e van den Heu-

vel, 2002 e 2008; Wilthagen e Tros, 2004). Il loro successo nell'ottenere alti livelli di occupazione con una ridotta sicurezza formale dell'impiego è generalmente attribuito all'esistenza di estese tutele sociali. Ma anche il debito delle famiglie ha giocato un ruolo? È da rimarcare il fatto che anche un paese lontano dall'Europa, la Nuova Zelanda, che a sua volta ha un debito delle famiglie eccezionalmente alto, ha intrapreso una forte pratica di deregulation dell'im-piego.

Un supplemento di indagine è necessario anche per stabilire come stiano operando oggi differenti tipi di relazioni industriali e di contrattazione collettiva, e se il ruolo di certi tipi di moderazione salariale osservati da Traxler e Brandl possa essere correlato a questi modelli di occupazione, di consumo e di debito.

Questo articolo si è concentrato sui paesi con profili marcati nelle variabili che abbiamo scelto di analizzare. Una scelta che ha messo relativamente da parte la maggioranza dei paesi europei. È probabile che le somiglianze apparenti tra molti paesi dell'Europa occidentale e centrale siano fuorvianti, dato che la produzione si sta spostando da Ovest a Est, delineando strutture occupazionali differenti nelle due aree, benché i livelli di occupazione aggregata non siano dissimili. Quali variabili devono essere integrate nel confronto per cogliere queste differenze, e qual è il ruolo delle differenze dei sistemi di relazioni industriali per stabilire uno schema analitico?

Occorre infine ricordare che l'analisi fin qui condotta ha preso in esame i casi in due momenti differenti e mutevoli, anche se strettamente correlati nel tempo: i primi anni del XXI secolo, quando il sistema finanziario che ha reso possibile la crescita del debito delle famiglie era nella sua fase ascendente; e la fine del decennio, quando tale sistema stava giungendo al collasso. La ricerca futura dovrà esaminare cosa è successo in seguito, dopo la fase di forte restringimento del debito privato e di quello pubblico.

Riferimenti bibliografici

Crouch C., 1993, *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford University Press, Oxford.

Crouch C., 1996, *Revised Diversity: From the Neo-Liberal Decade to beyond Maastricht*, in Van Ruysseveldt J.J. e Visser J. (a cura di), *Industrial Relations in Europe. Traditions and Transitions*, Sage, Londra, pp. 358-375.

Crouch C., 2009, *Privatized Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime*, «British Journal of Politics and International Relations», vol. 11, pp. 382-99.

Ebbinghaus B. e Visser J., 1997, *Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich*, in Hradil S. e Immerfall S. (a cura di), *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*, Leske & Budrich, Opladen.

Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.

European Commission, 2009, *Industrial Relations in Europe. 2008*, , Official Publication Office of the European Communities, Lussemburgo.

Hall P.A. e Gingerich D.W., 2004, *Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis*, MPIfG Discussion Paper 04/5 MPIfG, Colonia.

Hall P.A. e Soskice D. (a cura di), 2001, *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.

Jørgensen H. e Madsen P.K. (a cura di), 2007, *Flexicurity and beyond: Finding a New Agenda for the European Social Model*, Djøf Publishing, Copenhagen, pp. 365-391.

Kohl H. e Platzner H-W., 2007, *The Role of the State in Central and East European Industrial Relations: The Case of Minimum Wages*, «Industrial Relations Journal», vol. 38 (6), pp. 614–635.

Ministry of Finance of Denmark, 2009, *Danish Households' Net Wealth Position*, 20 May 2009, disponibile alla pagina web: http://www.fm.dk/Publikationer/Arbejdspapirer/2009/~/media/Files/Arbejdspapirer/Household%20 wealth% 20position.ashx.

Muffels R., Chung H., Fouarge D., Klammer U., Luijkx R., Manzoni A., Thiel A. e Wilthagen T., 2008, *Flexibility and Security over the Life Course*, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Dublino.

Muffels R., Wilthagen T. and van den Heuvel N. (a cura di), 2008, *Flexibility and Employment Security in Europe: Labour Markets in Transition*, Edward Elgar, Cheltenham.

Muffels R., Wilthagen T. e van den Heuvel N., 2002, *Labour Market Transitions and Employment Regimes: Evidence on the Flexicurity-Security Nexus in Transitional Labour Markets*, Wzb Discussion Paper FS I 02–204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlino.

Oecd, 2006, *OECD Economic Outlook*, Oecd, Parigi.

Oecd, 2008, *OECD Economic Outlook*, Oecd, Parigi.

Schmidt V.A., 2002, *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.

Schmidt V.A., 2006, *Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford.

Traxler F. e Brandl B., 2009, *Towards Europeanization of Wage Policy: Germany and the Nordic Countries*, «European Union Politics», vol. 10 (2), pp. 177-201.

Traxler F., Brandl B. e Glassner V., 2008, *Pattern Bargaining: An Investigation into its Agency, Context and Evidence*, «British Journal of Industrial Relations», vol. 46 (1), pp. 33-58.

Wilthagen T. e Tros F., 2004, *The Concept of «Flexicurity»: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, in *Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe*, «Transfer», vol. 10 (2), pp. 166-186.

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti

Indicatori oggettivi e soggettivi di coesione sociale. Italia e Germania nello scenario europeo

Carla Collicelli, Heinz-Herbert Noll[1]

RPS

Obiettivo dell'articolo è mettere in evidenza gli sforzi della comunità scientifica europea per costruire misurazioni significative delle diverse dimensioni della coesione sociale, con particolare attenzione per l'Italia e la Germania. Dal confronto sistematico realizzato tra paesi europei risulta come l'Italia mostri un livello di coesione più basso di quello della Germania, anche se va considerato che ambedue risultano meno coesi dei paesi scandinavi. Il tentativo di verificare le differenze nella reazione alla recente crisi economico-finanziaria sembra indicare una correlazione tra scarsa coesione e impatto negativo della crisi sull'occupazione e sulla povertà.
Nella seconda parte del contributo vengono riportate analisi condotte da organismi internazionali, relative al diverso impatto della crisi sulle condizioni di vita nei paesi europei. Da ultimo, si evidenzia il peso degli investimenti nel settore terziario, e in particolare nel terziario pubblico, per una migliore reazione alla crisi. I caratteri del modello renano della «economia sociale di mercato» ne escono valorizzati per le opportunità che offrono nel contrasto degli eccessi delle logiche di mercato.

1. La coesione sociale e il problema degli indicatori

Coesione sociale non è certo un concetto nuovo, in quanto coniato alla fine dell'800, ma è altrettanto certo che si tratta di un concetto che ha sperimentato un fulminante revival nel corso degli ultimi due decenni, sia in ambito accademico che in ambito politico. Al tempo stesso non è facile cercare di rendere pienamente comprensibile e tangibile un concetto come questo, che si presenta come abbastanza vago, cercando al tempo stesso di salvaguardarne le differenti interpretazioni e i differenti significati. E non è un caso che, riferendosi a questa vaghezza, Paul Bernard, il sociologo canadese, parli di coesione sociale come di un «quasi concetto»: «il concetto di coesione sociale ha i

[1] Heinz-Herbert Noll è autore del primo paragrafo; Carla Collicelli è autrice del secondo.

segni caratteristici di un quasi concetto, cioè di una costruzione mentale ibrida, proposta dalla politica con il duplice scopo di guadagnare consenso su una specifica lettura della realtà e al tempo stesso di forgiarla. Simili costruzioni hanno due dimensioni: da un lato sono relativamente realistiche, grazie alla legittimazione conferita dal metodo scientifico, e dall'altro lato mantengono una sorta di debolezza che le rende adattabili a varie situazioni, abbastanza flessibili per seguire le necessità dell'azione politica di giorno in giorno. Questa debolezza spiega perché sia così difficile determinare che cosa si intenda con coesione sociale» (Bernard, 1999, p. 2).

Allo scopo di rendere questo «quasi concetto» applicabile e utilizzabile per le analisi sociali è dunque essenziale cercare di definire più precisamente cosa sia la coesione sociale e soprattutto di identificarne le varie componenti e dimensioni, allo scopo di rendere operativa e di misurare la coesione sociale attraverso degli indicatori quantitativi.

La letteratura sociologica offre una varietà di definizioni di coesione sociale. Ad esempio, come responsabile di una commissione nominata dal partito liberale britannico, il famoso sociologo tedesco Ralf Dahrendorf arrivava alla conclusione che la coesione sociale è tipica di una società «che offre opportunità a tutti i suoi membri nell'ambito di un quadro di valori condivisi e di istituzioni […]. Coesione sociale non coincide semplicemente con armonia, ma costituisce piuttosto una condizione per le società civili per "essere tenute insieme" nell'ambito di un quadro di cittadinanza» (Dahrendorf e al., 1995, p. 34). Secondo Jane Jenson, «una società socialmente coesa è quella nella quale tutti i gruppi al suo interno hanno un senso di appartenenza, di partecipazione, di inclusione, di riconoscimento e di legittimazione» (Jenson, 1998). Una iniziativa di ricerca sociopolitica promossa dal governo canadese ha definito la coesione sociale come «i processi in corso per lo sviluppo di una comunità di valori condivisi, di rischi condivisi e di eguali opportunità […] basati sul senso di fiducia, speranza e reciprocità» (Policy research initiative of the Canadian Government, 1999, p. 22). Infine secondo il Consiglio d'Europa «coesione sociale è la capacità di una società di assicurare il benessere di tutti i suoi membri, minimizzando le disparità ed evitando la marginalizzazione» (Consiglio d'Europa, 2008).

Tutte queste definizioni, riportate qui a titolo esemplificativo, del concetto di coesione sociale presentano differenze e somiglianze. Ciò che hanno in comune fra tutte è ovviamente la nozione secondo cui coesione sociale non è un concetto unidimensionale ma piuttosto un

concetto multidimensionale e dalle tante sfaccettature. Allo scopo di renderlo misurabile attraverso degli indicatori quantitativi, è quindi cruciale identificare le differenti dimensioni della coesione sociale in maniera più precisa.

Jenson (1998) suggerisce di distinguere le cinque dimensioni seguenti nell'ambito della coesione sociale:

- l'appartenenza vs. l'isolamento, che significa valori, identità, sentimenti e impegni condivisi;
- l'inclusione vs. l'esclusione, che si riferisce all'uguaglianza di opportunità rispetto all'accesso ai servizi e alle altre opportunità;
- la partecipazione vs. il disimpegno, con riferimento ad esempio alla partecipazione alle organizzazioni sociali;
- il riconoscimento vs. il rifiuto, che si riferisce alle questioni del rispetto e della tolleranza e alle loro differenze in una società pluralistica;
- la legittimazione vs. l'illegittimità, con riguardo soprattutto per le istituzioni sociali.

Una mappa dimensionale alternativa della coesione sociale è stata proposta da Pauline O'Connor (1998), che suggerisce di distinguere tre dimensioni diverse:

- i legami che uniscono, come i valori, l'identità, la cultura;
- le differenze, le divisioni come ad esempio le ineguaglianze e le iniquità, la diversità culturale, le divisioni di tipo geografico;
- il collante sociale, con riferimento alle associazioni, alle reti, alle infrastrutture, ai valori e nuovamente all'identità.

Nell'ambito del lavoro volto a sviluppare gli indicatori per la coesione sociale come parte del «Sistema europeo di indicatori sociali» (*European system of social indicators*, Noll, 2002), le diverse dimensioni sopra indicate e sviluppate in precedenti ricerche sono state ridotte a due dimensioni principali – ciascuna delle quali con una serie di subdimensioni (Berger-Schmitt, 2000). La prima di queste due dimensioni più ampie ha a che fare con le ineguaglianze, le disparità, l'esclusione, la frammentazione e le spaccature sociali – elementi tutti che rappresentano ognuno a suo modo una minaccia potenziale per la coesione di una società. Questa dimensione può essere quindi considerata la dimensione dell'ineguaglianza nell'ambito della coesione sociale, e ciò nonostante che le ineguaglianze di disparità siano parte di tutte le società e quindi non possano essere considerate sempre come una minaccia in sé. La seconda dimensione di tipo ampio viene collegata a tutti quegli aspetti e quelle qualità potenziali che hanno la capacità di

sviluppare coesione, come le relazioni sociali, i legami, l'impegno, la partecipazione, l'identità e il senso di appartenenza di una comunità. In questo senso questa seconda dimensione della coesione sociale può essere definita come la dimensione del capitale sociale.

Nonostante vi siano stati vari tentativi di sviluppare e selezionare gli indicatori della coesione sociale in maniera sistematica (ad esempio Council of Europe, 2005; Easterly, 2006), il nostro approccio di misurazione della coesione sociale farà riferimento alla categorizzazione del concetto e agli indicatori proposti nell'ambito del Sistema europeo di indicatori sociali (Berger-Schmitt, 2000). A questo proposito va ricordato che l'obiettivo di selezionare un numero limitato di indicatori di coesione sociale allo scopo di una analisi comparativa, come quella che si intende qui compiere, deve puntare innanzitutto a coprire il maggior numero possibile delle dimensioni più importanti tra quelle indicate, ma al tempo stesso ha bisogno di poter utilizzare una serie di criteri pragmatici, ad esempio quello della scelta di indicatori che siano disponibili per i paesi che si intende studiare. E in ogni caso è necessario essere coscienti del fatto che la selezione di uno specifico set di indicatori avrà sicuramente un qualche impatto sui risultati del confronto.

Gli indicatori oggettivi e soggettivi di ineguaglianza, disparità ed esclusione sociale – la prima delle due macrodimensioni della questione sociale considerate – che useremo per il nostro confronto sono i seguenti:

- indice di Gini,
- disparità regionale nei tassi di occupazione,
- disparità regionale nei tassi di disoccupazione,
- tasso di popolazione a rischio di povertà,
- indicatore soggettivo di rischio di povertà,
- indicatore soggettivo di perdita dell'alloggio,
- indicatore soggettivo di esclusione sociale.

Gli indicatori di coesione sociale riferiti invece alle relazioni sociali, alla partecipazione e all'inclusione sociale, che possono essere utilizzati per la seconda parte della nostra comparazione empirica sono i seguenti:

- quota di popolazione che non vive sola,
- ricerca di supporto da parte di parenti non conviventi in caso di problemi economici,
- ricerca di supporto da parenti non conviventi in caso di malattia,
- fiducia nelle persone,

- fiducia nelle istituzioni: la giustizia,
- fiducia nelle istituzioni: la polizia,
- fiducia nelle istituzioni: il Parlamento nazionale.

Per entrambe le categorie considerate si sono utilizzati sia indicatori oggettivi che indicatori soggettivi. Mentre gli indicatori oggettivi rappresentano dei fatti sociali indipendenti dalla percezione e dalla valutazione individuale, gli indicatori soggettivi sono basati proprio sulla percezione individuale e sulle valutazioni personali. Le due tipologie di indicatori pertanto ci offrono punti di vista diversi e informazioni diverse sulla realtà.

Va inoltre considerato che la crisi economica e sociale che i nostri paesi stanno affrontando negli ultimi anni può senz'altro avere degli effetti significativi sul livello di coesione sociale nelle sue varie dimensioni. Impatti possibili, soprattutto di tipo negativo, della crisi includono per esempio:

- crescita dell'ineguaglianza di reddito, come effetto della crescita della disoccupazione o della riduzione dei salari in maniera differenziata,
- rischi crescenti di povertà per ampi strati della popolazione, in parte anche con riferimento alle classi medie,
- peggioramento del clima sociale generale e intensificazione dei conflitti,
- aumento dello stress e delle criticità nelle relazioni interpersonali,
- riduzione della fiducia nelle persone e nelle istituzioni.

Purtroppo non siamo ancora in grado di identificare l'impatto della crisi sulle diverse dimensioni della coesione sociale in una maniera sistematica ed empirica. E ciò soprattutto a causa del fatto che i dati necessari per una simile analisi sistematica e comprensiva non sono disponibili per l'intero periodo della crisi. Nel secondo paragrafo di questo contributo verranno fornite alcune indicazioni in tal senso.

L'analisi che segue è una analisi di carattere empirico centrata sul confronto tra Italia e Germania nell'ambito di una prospettiva europea. Accanto a Italia e Germania sono stati pertanto selezionati alcuni paesi, la Svezia (Nord Europa), Irlanda e il Regno Unito (Nord-Ovest), la Germania (se possibile nel suo insieme, altrimenti divisa in Ovest ed Est), l'Olanda, la Francia (Ovest-Centro), la Repubblica Ceca (Est-Centro), il Portogallo e la Spagna (Sud). I dati empirici utilizzati per questa analisi comparativa sono tratti prevalentemente dal già citato Sistema europeo di indicatori sociali, e sono accessibili nell'ambito del sistema informativo

integrato *Simon*[2]. In aggiunta vengono anche utilizzati alcuni altri dati empirici tratti da indagini, ad esempio l'indagine Eurobarometro e l'Indagine sui valori degli europei negli anni 1990, 1999 e 2008.

1.1 I risultati dell'analisi comparativa empirica

I risultati dell'analisi comparativa empirica sono illustrati dalle tabelle di seguito presentate.

Partendo dalla dimensione delle diseguaglianze della coesione sociale, l'indice di Gini[3] (tab. 1) mostra con grande evidenza come l'Italia, alla pari di altri paesi del Sud dell'Europa e dell'area anglosassone, sia caratterizzata da una diseguaglianza piuttosto pronunciata per quanto riguarda la distribuzione dei redditi familiari standardizzati. Infatti il valore dell'indice di Gini è per l'Italia di 32, di 2 punti quindi superiore a quello della Germania (30), che a sua volta nel 2007 si avvicina alla media europea. Mentre la dispersione dei redditi in Italia è diminuita leggermente tra il 2005 e il 2007, l'indice è aumentato leggermente in Germania, come in alcuni altri paesi nel biennio considerato. In questo senso si può dire che le differenze tra i due paesi si sono leggermente ridotte negli anni più recenti.

Anche le disparità regionali in termini di tassi di occupazione e disoccupazione, riportate nella medesima tabella, risultano più pronunciate in Italia piuttosto che in Germania e nella maggioranza degli altri paesi europei[4], e se in Italia le principali differenze si hanno tra la parte Nord e la parte Sud del paese, le disparità regionali in Germania sono a loro volta dovute in gran parte alle differenze tra la Germania Ovest e la Germania Est, ancora abbastanza pronunciate nella situazione nazionale.

[2] *Simon* è un sistema informativo on-line che permette un accesso facile a serie storiche di dati in base a due diversi sistemi di indicatori sociali sviluppati e curati dal Centro di ricerca sugli indicatori sociali Gesis. Il *German system of social indicators* (German data) è uno strumento sviluppato nell'ottica di monitorare il benessere sia in termini di condizioni di vita oggettive, che di qualità della vita percepita. L'*European system of social indicators* (European data) è uno strumento utilizzabile per monitorare e analizzare il benessere individuale e sociale della cittadinanza europea in termini di qualità della vita, coesione sociale e sostenibilità e di cambiamenti nella struttura sociale delle società europee. Per maggiori informazioni vedere: //www.gesis.org/simon.

[3] L'indice di Gini va da 0 (massima uguaglianza) a 100 (massima ineguaglianza)

[4] Misurati con i tassi di maggiore o minore occupazione e disoccupazione regionale rispetto a Nuts-1 level.

La povertà relativa è diffusamente considerata in maniera generalizzata come una minaccia potenziale molto importante per la coesione sociale, in grado di causare rotture sia all'interno di una società che tra diverse società. Tra i paesi considerati a questo proposito (sempre nella tab. 1), l'Italia compare come il paese con il tasso più alto di rischio di povertà nel 2007, seguita dalla Spagna, dalla Gran Bretagna, dal Portogallo e dall'Irlanda. Tra le società considerate, che non comprendono, come è evidente, le nazioni più povere dell'Europa dell'Est, la povertà relativa è più elevata nell'Europa meridionale e nelle regioni anglosassoni, il che può essere almeno parzialmente spiegato con la presenza in questi paesi di sistemi di welfare meno generosi. Il tasso di povertà relativa della Germania (15,2%) si presenta come leggermente più basso della media europea e considerevolmente più basso di quello italiano (19,8%), sempre nel 2007.

Tabella 1 - Indicatori oggettivi di disuguaglianza e povertà

	Coefficiente Gini 2007[a]	Disparità dei tassi regionali di occupazione 2008[b]	Disparità dei tassi regionali di disoccupazione 2008[c]	Rischio di povertà 2007[d]
Italia	32	1,48	3,91	19,8
Germania	30	1,19	3,6	15,2
Ue-25	30	–	–	16,3
Repubblica Ceca	25	1,13	4,11	9,5
Francia	26	1,46	3,78	13,1
Irlanda	31	–	–	17,5
Paesi Bassi	28	1,04	1,96	10,2
Portogallo	37	1,11	1,67	18,1
Spagna	31	1,22	2,5	19,7
Svezia	23	1,07	1,42	10,8
Regno Unito	33	1,14	1,85	19,1

[a] Il coefficiente di Gini varia tra 0 (massima uguaglianza) e 100 (massima disuguaglianza).
[b] Rapporto tra il più alto e il più basso tasso di occupazione regionale a livello Nuts-1 delle unità territoriali.
[c] Rapporto tra il più alto e il più basso tasso di disoccupazione regionale a livello Nuts-1 delle unità territoriali.
[d] Percentuale di popolazione il cui reddito familiare netto ammonta a meno del 60% del reddito nazionale medio (secondo la scala Oecd).

Fonte: Gesis, Social indicators monitor (*Simon*), *European system of social indicators*.

In aggiunta agli indicatori oggettivi di rischio di povertà, è possibile prendere in considerazioni quindi alcuni indicatori di carattere soggettivo, che ci danno informazioni interessanti sulla percezione del rischio di cadere in povertà nell'ambito della popolazione. Nell'ambito dell'indagine Eurobarometro i cittadini europei sono stati invitati più volte ad esprimersi sul loro accordo rispetto al rischio di cadere in uno stato di povertà.

La tabella 2 mostra le percentuali di rispondenti che dichiarano di essere d'accordo o molto d'accordo negli anni 2001, 2006 e 2009. Nel 2009 il 27% degli intervistati italiani si dichiarava d'accordo con il rischio di cadere nella povertà. Si osserva per l'Italia un aumento del rischio percepito di povertà nel 2009 rispetto al 2001, ma un decremento rispetto al 2006, anno nel quale più di un terzo dei rispondenti aveva espresso questa opinione. In Germania il rischio di povertà percepita del 2009 è più basso (22%) che in Italia, ma i cambiamenti nel tempo sono molto simili. La Germania inoltre mostra una maggiore percezione del rischio di povertà nella Germania dell'Est, che presenta dati abbastanza simili a quelli italiani. Tra gli altri paesi analizzati, i tassi di povertà percepita del 2009 sono più alti in Francia e nel Regno Unito, e decisamente più bassi in Svezia e Olanda.

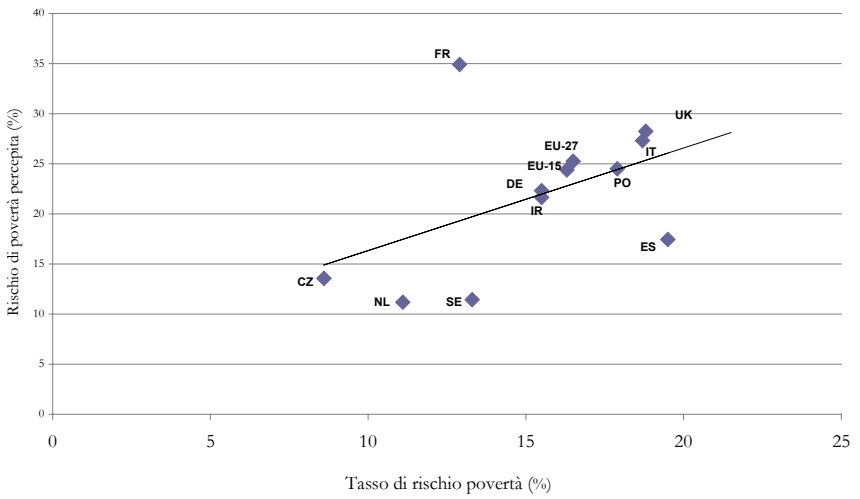
Tabella 2 - Indicatori soggettivi di povertà ed esclusione sociale

	Rischio di cadere in povertà – molto d'accordo/d'accordo			Probabilità di rimanere senza alloggio – molto/abbastanza probabile	Sentirsi tagliati fuori dalla società – molto d'accordo/d'accordo		
	2009	2006	2001	2009	2009	2006	2001
Italia	27	37	12	16	17	20	5
Germania unita	22	23	15	5	9	8	8
Germania Ovest	21	21	14	5	8	8	7
Germania Est	27	34	21	6	12	12	10
Ue-15	24	25	15	9	11	10	7
Ue-27	25	26	–	10	11	10	–
Repubblica Ceca	14	12	–	9	9	8	–
Francia	35	28	11	13	14	9	7
Irlanda	22	17	19	7	8	7	6
Paesi Bassi	11	12	8	1	4	4	3
Portogallo	25	20	29	10	9	5	10
Spagna	17	22	12	11	9	5	3
Svezia	11	12	14	1	6	7	6
Regno Unito	28	25	22	10	12	11	9

Fonte: Eurobarometro, elaborazioni dell'autore.

È interessante notare che, in tutti i paesi, coloro che giudicano la propria situazione finanziaria come buona o abbastanza buona hanno una percezione più bassa del rischio di povertà, rispetto a coloro che considerano la propria situazione finanziaria cattiva o abbastanza cattiva. Si tratta di un risultato che non sorprende, in quanto risponde alle aspettative. Ma può sorprendere il fatto che la misura delle differenze vari considerevolmente tra paesi: in alcuni paesi è più grande, come in Regno Unito e Germania, e in altri più piccola, come in Spagna e Italia. Per la maggior parte dei paesi, il rischio di povertà percepita è più elevato del tasso oggettivo di rischio di povertà, che abbiamo commentato poco sopra, ma – come dimostrato nel grafico di fig. 1 – risulta esservi una chiara associazione tra i due dati: in genere il rischio di povertà percepita è più pronunciato là dove il tasso di rischio di povertà è più elevato.

*Figura 1 - Il rischio di povertà percepita in relazione al tasso di rischio povertà**



* Dati aggiornati al 2009, ad eccezione dei dati relativi al tasso di rischio di povertà di Italia, Irlanda, Portogallo, Spagna, regno Unito e UE, aggiornati al 2008

Fonte: Eurostat (tasso di rischio povertà); Eurobarometro; elaborazioni dell'autore.

Pur tuttavia in alcuni paesi il rischio percepito è più alto e in altri più basso di quello che ci si aspetterebbe, considerando il tasso oggettivo di rischio di povertà. In particolare l'Olanda, la Svezia e la Spagna ap-

partengono a questa tipologia di paesi, mentre la Francia presenta un tasso del 35% di popolazione che percepisce il rischio di povertà, che è di gran lunga al di sotto di quello che ci si sarebbe aspettati a partire dal dato oggettivo di rischio di povertà. Al contrario la Germania e l'Italia sono ambedue paesi nei quali il tasso di povertà percepita soggettivamente corrisponde in maniera abbastanza diretta al tasso oggettivo di rischio di povertà.

La percezione del rischio di perdere il proprio alloggio è un altro indicatore soggettivo, particolarmente severo, di esclusione sociale e di marginalizzazione. È dovuto alla natura del fenomeno il fatto che i dati statistici oggettivi sulla frequenza e prevalenza di persone senza alloggio siano poco disponibili[5]. Anche la percezione del rischio di rimanere senza alloggio varia considerevolmente in Europa (tab. 2). Tra i paesi sottoposti qui a confronto, l'Italia è il paese nel quale questa percezione è più alta che in ogni altro paese. Nel 2009 un tasso sorprendentemente alto del 13% della popolazione adulta italiana considera probabile o molto probabile il rischio di perdere l'alloggio, seguita dalla Francia (13%), dalla Spagna (11%) e dal Portogallo (10%). In Germania questa percentuale raggiunge solo il 5%, in Svezia e in Olanda l'1%. Per la maggior parte dei paesi la percezione del rischio di rimanere senza alloggio è correlata con il giudizio sulla propria situazione finanziaria, ma ciò non avviene per l'Italia e per la Spagna.

Un terzo indicatore soggettivo di coesione sociale legato all'ineguaglianza e all'esclusione sociale, e tratto anch'esso dai dati Eurobarometro, si basa su una domanda occasionalmente sottoposta agli intervistati e relativa alla loro percezione di essere «tagliati fuori dalla società»[6], o in altre parole esclusi socialmente. Di nuovo l'Italia spicca per un tasso notevolmente elevato, del 17%, di persone che si dichiarano d'accordo con questa forma di esclusione nel 2009 (tab. 2). La percentuale in questione è di gran lunga più alta di come si presentava nel 2001, ma più bassa rispetto al 2006. Altri paesi che si collocano in alto nella graduatoria di questo tipo di percezione ed esclusione sociale sono la Francia, la Germania dell'Est e il Regno Unito, i paesi che invece si collocano nel lato opposto della graduatoria sono la Germania unita, l'Irlanda, la Svezia e l'Olanda.

[5] Per una rassegna dei problemi legati alla misurazione e alle statistiche dei «senza fissa dimora» in Europa vedi Edgar e Meert (2006).

[6] La domanda recita: «In che misura lei è d'accordo o non d'accordo con la seguente affermazione: mi sento tagliato fuori dalla società?».

Come è lecito aspettarsi, nella maggior parte dei paesi considerati nel confronto la sensazione di essere tagliati fuori dalla società dipende abbastanza fortemente dal giudizio soggettivo sulla propria situazione finanziaria, ma questa associazione non si verifica in Spagna, ed è molto debole in Italia e in Portogallo. Questi tre paesi mediterranei si comportano anche in questo caso in maniera diversa dagli altri paesi europei. I risultati della analisi di regressione mostrano anche che vi sono correlazioni molto deboli con altre variabili socio-demografiche – come la situazione familiare, le dimensioni della famiglia, l'età e l'esperienza migratoria – e questo fa propendere per l'interpretazione secondo cui in questi tre paesi il sentimento di esclusione sociale sembra essere un sentimento di carattere generale legato ad una paura diffusa, e solo molto alla lontana associato con la condizione socio-economica e con altre variabili relative al background socio-economico. È evidente comunque che ci sarebbe bisogno di analisi più approfondite per capire meglio questi risultati in qualche caso poco chiari.

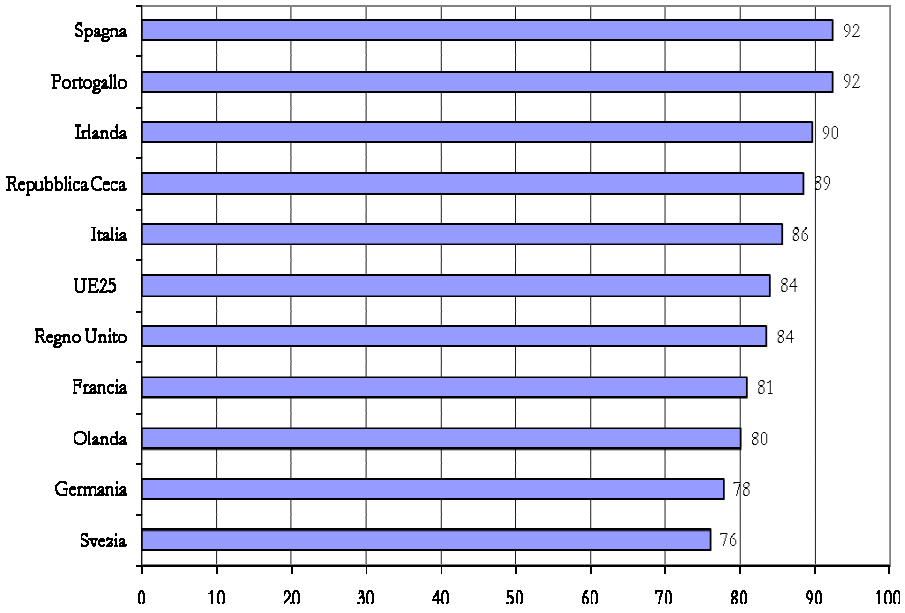
1.2 Le relazioni sociali e la partecipazione come dimensioni della coesione

Per quanto riguarda la dimensione delle relazioni sociali, della partecipazione, dell'inclusione sociale, cioè la seconda macrodimensione della coesione sociale, un primo indicatore è quello che misura la disponibilità di contatti sociali attraverso la realtà della convivenza. Come emerge dal grafico di fig. 2, gli adulti, che non vivono da soli, passano dal 76% della Svezia al 92% del Portogallo e della Spagna. In Italia la quota di adulti che non vivono da soli raggiunge l'86%, dato che si colloca leggermente al di sopra della media europea, mentre la percentuale della Germania (79%) è più bassa di quella italiana ed è decisamente sotto la media europea.

Due ulteriori indicatori che si riferiscono all'estensione e alla qualità delle relazioni sociali come sub-dimensione della coesione sociale stessa sono basati sui dati dell'*International social survey programme* del 2001 – l'ultimo anno per il quale l'Italia ha partecipato a questo programma. In questa indagine sono state intervistate persone con genitori, bambini e/o fratelli e sorelle fuori dal proprio nucleo di convivenza ed è stato loro chiesto in quali situazioni e da chi sono state aiutate nelle seguenti circostanze:

- nel caso del bisogno di denaro,
- nel caso di una malattia.

Figura 2 - Adulti che non vivono da soli in percentuale



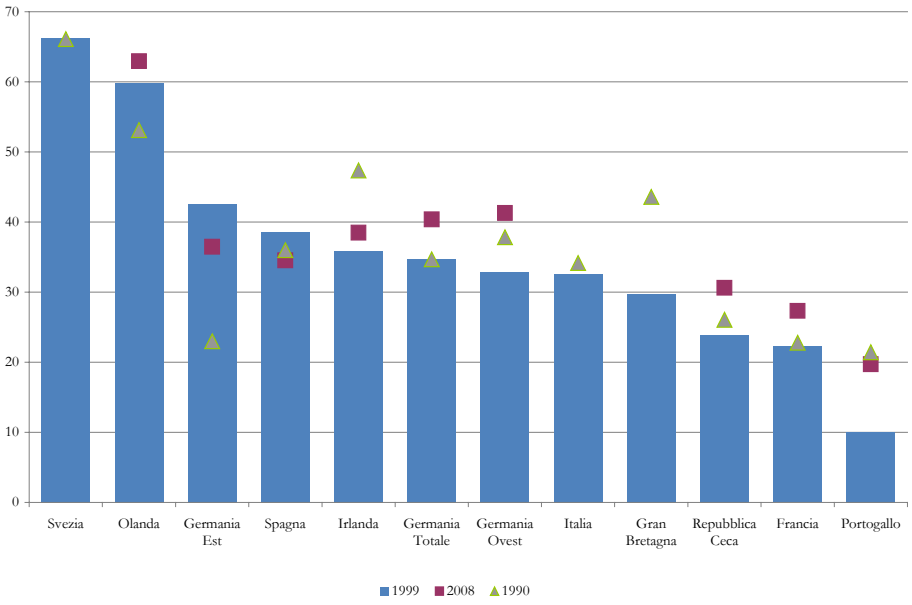
Fonte: Gesis, Social indicators monitor (*Simon*), European system of social indicators.

Per entrambi i casi la percentuale di rispondenti che ha richiesto e ottenuto aiuto dai parenti al di fuori della propria famiglia convivente è più ampia in Italia rispetto alla Germania. Il dato ovviamente costituisce una evidenza empirica che rimanda alla presenza di reti di mutuo-aiuto più forti in Italia rispetto alla Germania.

La fiducia nelle persone e nelle istituzioni costituisce uno dei più frequenti indicatori utilizzati per misurare la coesione sociale dal punto di vista dei suoi aspetti positivi di relazionalità, appartenenza e inclusione, e in qualche modo quindi come indicatore della tenuta sociale e del collante che tiene unita una società. I dati sulla fiducia interpersonale sono tratti dall'*European values study*, da uno studio cioè che è stato condotto l'ultima volta nel 2008. Mentre quattro tedeschi su dieci pensano «che ci si può fidare della maggior parte delle persone», in Italia l'analoga quota di popolazione si attesta solo al 31% (fig. 3). Dal

confronto con la rilevazione precedente risulta come nel 1999 la percentuale di intervistati fiduciosi negli altri è leggermente aumentata in Germania, ma non in Italia. La Svezia e l'Olanda si caratterizzano come paesi con un alto livello di fiducia, mentre la Francia e il Portogallo mostrano un livello molto più basso da questo punto di vista.

Figura 3 - Fiducia interpersonale: percentuale di intervistati che dichiara che «ci si può fidare della maggior parte delle persone»



Fonte: Dati *European values study,* elaborazioni dell'autore.

L'impressione dell'Italia come «una società a bassa fiducia» può essere rinvenuta guardando al grado di fiducia espresso nei confronti delle istituzioni, che appare generalmente basso, a dispetto di quanto avviene in Germania che al contrario si colloca di gran lunga tra i paesi con un livello alto di fiducia nelle istituzioni (tab. 3). Il primo indicatore utilizzato per misurare la fiducia nelle istituzioni riguarda il sistema della giustizia: in Italia solo il 40% degli intervistati dichiara di avere fiducia nel sistema di giustizia, contro il 66% della Germania. Ovviamente la maggior parte dei paesi mostra variazioni molto limitate nel

corso del tempo, con la sola eccezione dell'Irlanda, dove la fiducia nella giustizia diminuisce considerevolmente tra il 2001 e il 2006, e recupera leggermente nel tempo fino al 2009. Gli intervistati che se la passano meglio dal punto di vista finanziario, secondo le loro stesse dichiarazioni, sono in tutti i paesi più inclini a mostrare fiducia nel sistema di giustizia rispetto agli intervistati la cui situazione finanziaria è giudicata negativamente. Per quanto riguarda il secondo indicatore di fiducia – la fiducia nella polizia – i livelli medi sono considerevolmente più alti rispetto a quelli della fiducia nella giustizia, ma le differenze tra paesi rimangono molto simili a quelle precedenti, con la Germania che si colloca in alto e l'Italia in basso nella graduatoria dei paesi qui considerati. Anche in questo caso i cambiamenti nel tempo sono molto scarsi per tutti i paesi (2001-2008).

Tabella 3 - Fiducia nelle istituzioni (val. %)

	Popolazione che tende ad avere fiducia								
	Giustizia			Polizia			Parlamento nazionale		
	2009	2006	2001	2008	2006	2001	2009	2006	2001
Italia	39,7	39,9	43,7	62,5	66,5	72,6	29,5	35,6	48,9
Germania unita	65,5	58,6	65,2	82,1	81,8	78,9	49,0	33,7	57,8
Germania Ovest	70,0	62,3	67,9	84,2	84,3	81,0	51,5	35,9	59,9
Germania Est	49,2	43,7	54,4	73,3	71,6	70,7	40,3	24,9	50,2
Ue-15	54,5	51,4	54,8	71,9	70,7	70,4	38,2	39,8	56,7
Ue-27	50,3	47,6	–	66,4	65,8	–	34,0	35,6	–
Repubblica Ceca	41,1	38,2	–	41,6	44,0	–	20,7	20,0	–
Francia	52,0	41,7	41,5	65,4	62,2	59,4	36,1	30,5	51,7
Irlanda	53,1	48,7	68,2	76,7	64,7	76,4	25,6	40,4	58,3
Paesi Bassi	65,3	62,3	65,4	74,5	74,3	70,9	58,9	56,2	73,6
Portogallo	39,8	45,2	37,2	67,9	60,9	58,3	39,0	45,1	59,2
Spagna	45,8	51,9	48,7	75,9	61,8	66,0	34,4	43,6	60,5
Svezia	75,6	66,5	69,3	77,3	80,7	76,5	66,9	65,8	68,6
Regno Unito	55,8	49,2	58,0	69,2	71,6	68,9	18,9	33,1	52,4

Fonte: Eurobarometro, elaborazioni dell'autore.

Il terzo indicatore individuato per la sub-dimensione della fiducia nella istituzioni è quello della fiducia nel Parlamento nazionale. Dai risultati di questa analisi emerge che la fiducia nel Parlamento nazionale è più bassa generalmente di quella nel sistema di giustizia. Per un paese, il Regno Unito, la percentuale è addirittura più bassa del 20%. Per la maggior parte dei paesi si verifica una diminuzione della fiducia nel Parlamento tra il 2001 e il 2008. Per alcuni di questi paesi, tra i quali l'Italia, la fiducia nel Parlamento diminuisce in maniera costante nel periodo considerato, mentre per altri, come la Germania, il livello è più basso nel 2009 rispetto al 2001, ma con un recupero rispetto al 2006. Per quanto riguarda il 2009 dobbiamo constatare ancora una volta che l'Italia si colloca in basso nella graduatoria e la Germania in alto, anche se in questo caso le differenze sono leggermente più ridotte.

La tabella 4 presenta un quadro riassuntivo dei risultati ottenuti fin qui nel confronto tra i differenti indicatori di coesione sociale. Per quanto riguarda la prima macro-categoria, quella che come abbiamo visto riguarda l'ineguaglianza, le disparità e l'esclusione sociale, risulta evidente che l'Italia mostra un livello di coesione più basso di quello della Germania per tutti gli indicatori considerati. I risultati sono meno netti per quanto riguarda la seconda categoria di indicatori, quella del capitale sociale come dimensione di coesione sociale. Per tre dei sette indicatori considerati l'Italia risulta meno coesa della Germania, mentre per gli altri quattro indicatori la Germania mostra un livello di coesione più elevato di quello dell'Italia. La forza coesiva della società italiana appare più robusta quando si tratta di relazioni personali, di convivenza, e di supporti forniti nell'ambito della rete informale degli aiuti. Tuttavia, il livello di fiducia nelle persone così come quello nelle istituzioni è chiaramente più basso in Italia che in Germania. Va inoltre considerato che per quanto riguarda la Germania si presenta una importante differenza tra la parte Est e la parte Ovest del paese, con una Germania dell'Est nella quale risultano particolarmente elevati tutti gli indicatori che misurano la percezione dell'esclusione sociale e molto più bassi quelli che si riferiscono alla fiducia nelle istituzioni.

In conclusione, rispetto a questa prima parte dell'analisi, possiamo dire che l'Italia si presenta dal punto di vista degli indicatori studiati meno coesa della Germania, soprattutto per quanto riguarda le dimensioni dell'ineguaglianza, dell'esclusione e della fiducia nelle istituzioni. Da questo punto di vista l'Italia sembra coincidere abbastanza chiaramente con quello che viene considerato il modello sud-europeo,

il che probabilmente ha a che fare con un sistema di welfare meno generoso rispetto a quello degli altri paesi europei, e in particolare rispetto alla Scandinavia e all'Europa centro-occidentale.
Anche se va sottolineato che il confronto evidenzia che ambedue i paesi, Germania e Italia, risulterebbero meno coesi della Svezia e dell'Olanda, paesi questi che non sempre, ma molto spesso, si collocano sui livelli più positivi di performance delle società europee per quanto riguarda la coesione sociale, non solo in questo tipo di analisi.

Tabella 4 - Coesione sociale: Italia e Germania a confronto

Risultati del confronto Indicatori Differenze	Italia più coesa rispetto alla Germania	Germania più coesa rispetto all'Italia	Nessuna differenza
Indicatori di disuguaglianza, disparità, e esclusione sociale			
– Indice di Gini		X	
– Disparità regionale del tasso di occupazione		X	
– Disparità regionale del tasso di disoccupazione		X	
– Rischio di povertà		X	
– Percezione del rischio di povertà		X	
– Rischio soggettivo di perdere l'alloggio		X	
– Sensazione soggettiva di esclusione sociale		X	
Indicatori sulle relazioni sociali, partecipazione e inclusione sociale			
– Percentuale di popolazione che non vive da sola	X		
– Sostegno, in caso di difficoltà economiche, da parte di parenti stretti	X		
al di fuori delle famiglie	X		X
– Sostegno, in caso di malattia, da parte di parenti stretti al di fuori delle famiglie		X	
		X	
		X	
– Fiducia nelle persone		X	
– Fiducia nelle istituzioni: la giustizia		X	
– Fiducia nelle istituzioni: Polizia		X	
– fiducia nelle istituzioni: il Parlamento nazionale		X	

2. Italia e Germania di fronte alla crisi

Le analisi del paragrafo mostrano i tratti caratteristici di una situazione della coesione sociale in Europa e nei due paesi di nostro interesse, che può essere considerata di lunga durata. Costituiscono quindi in qualche modo lo sfondo sul quale vanno poi a stagliarsi gli avvenimenti congiunturali. Ci si è chiesti, ed è questa la chiave di lettura dell'articolo di qui in poi, che tipo di connessioni è possibile immaginare tra gli indicatori di coesione sociale finora analizzati e la reazione dei paesi alla recente crisi economica e finanziaria. Il presente paragrafo si prefigge di riportare alcune considerazioni e valutazioni in tal senso, a partire dal lavoro di confronto tra paesi e rapporti sociali che si svolge ogni anno presso la Fondazione Villa Vigoni, sotto il titolo di *Monitoraggio dei rapporti sociali in Europa* (*Social Monitoring in Europe*)[7].

Come si vedrà, gli aspetti più interessanti emergono dall'intreccio tra fattori economici e fattori non economici della crisi: spesso si dimentica quanto grande sia il peso delle dimensioni culturali e psicologiche sulla vita di tutti e anche sull'economia e sui mercati (Collicelli, 2010).

Va d'altra parte considerato che la crisi economico-finanziaria, scoppiata nel 2008, si è sviluppata in un periodo caratterizzato, per la maggior parte dei paesi europei, da stazionarietà dello sviluppo economico, da aspettative e tensioni collettive indebolite, da difficoltà nella accumulazione di capitale sociale e culturale e nella individuazione di piste di sviluppo innovativo e infrastrutturale. I dati riportati nel paragrafo precedente hanno permesso di mettere in evidenza alcuni di quei fattori di debolezza socio-culturale e socio-economica, nonché le differenze riscontrabili nei vari paesi da questo punto di vista.

Al tempo stesso, ciascun paese ha potuto, nel corso dell'ultimo decennio, registrare molte altre tendenze di maggior dettaglio e specificità nazionale e regionale, che rafforzano la sensazione di una tenden-

[7] Il monitoraggio del *Reporting Sociale* in Europa si svolge a Villa Vigoni dal 2006. Nel corso dei quattro anni trascorsi la collaborazione tra i due più importanti istituti di ricerca demografico-sociologica in Italia (Censis) e in Germania (Gesis) si è allargata ai rappresentanti degli istituti in Polonia, Olanda, Svizzera, Ungheria, Gran Bretagna, Spagna, Francia, che producono analoghi rapporti sulla situazione sociale dei rispettivi paesi. I temi affrontati sono stati di carattere generale nelle due prime edizioni. La terza edizione, quella del 2008, ha affrontato la questione dell'emigrazione, e l'edizione del 2009 è stata dedicata al tema della interpretazione dei dati. L'edizione di marzo 2010 è stata dedicata alla crisi economico-finanziaria.

za all'indebolimento, nei paesi industrialmente avanzati, e in particolare in Europa, delle dinamiche dello sviluppo. Ad esempio, in Italia era stato coniata qualche anno fa l'espressione di «Italia a pile scariche», per rappresentare la difficoltà della comunità nazionale nell'investire risorse proprie, innanzitutto di carattere sociale e antropologico, verso una crescita simile a quella del periodo precedente. In Italia, in particolare, questo tipo di situazione si collegava, e si collega ancora oggi molto bene, ad un certo autocompiacimento del paese rispetto al valore del proprio territorio, della propria cultura e del proprio ambiente fisico e artistico, che in qualche caso tende a impedire, o quanto meno a rallentare la spinta verso l'acquisizione di nuovi obiettivi di sviluppo.
Un altro tema di riflessione, questa volta tipico non solo dell'Italia ma di buona parte dei paesi sviluppati, è quello della crisi della coesione sociale a seguito delle modificazioni dell'ambiente di vita, dei consumi, e dei bisogni sociali. Le società moderne si caratterizzano infatti tutte, senza eccezione, per una spiccata densità, non solo abitativa e dei mezzi di trasporto, ma anche relazionale e istituzionale, con forte proliferazione di soggetti economici, di soggetti sociali e culturali, di soggetti di rappresentanza, senza che questa proliferazione riesca a tramutarsi in dinamiche di crescita in nessuno dei settori di riferimento.
Ugualmente, tutte le società industrialmente avanzate hanno visto crescere al proprio interno una differenziazione dei consumi e dei comportamenti e una frammentazione sociale particolarmente accentuati, con conseguente isolamento e individualismo, forme di conflittualità, sia a livello micro che a livello macro-sociale, atteggiamenti trasgressivi, soprattutto nelle fasi adolescenziali come ritualità di trapasso, stili di vita volti ad un consumismo e ad una sperimentazione spinta; quasi che si andasse prefigurando una società sostanzialmente onnivora, autodistruttiva, e della sperimentazione continuata.
Un ulteriore elemento studiato, soprattutto a livello qualitativo, sia in Italia che in molti altri paesi europei, e che costituisce una sorta di «anticamera della crisi», è quello dell'insorgere, ormai da molti anni a questa parte, di nuove forme di povertà immateriale e istituzionale. Accanto alla classica povertà da carenza di reddito, infatti, sempre più spesso i nostri paesi sono attraversati da una fragilità sociale legata sia all'impoverimento delle classi medie, sia a forme nuove di depauperamento e indebolimento sociale, da quelle dei lavori precari, alla categoria dei single, alle famiglie monoreddito, all'accrescimento di forme inedite di indigenza legata all'insorgere di particolari malattie o alla esclusione sociale degli outsider.

Nella maggior parte dei paesi, e soprattutto in quelli meridionali, tra cui l'Italia, le politiche pubbliche hanno stentato nel periodo più recente ad adeguarsi alla situazione che si andava configurando. Il welfare pubblico appare in Italia e in alcuni altri paesi europei come decisamente sottodimensionato rispetto a molte necessità, e al tempo stesso come squilibrato, rispetto ad altre, ancora legato saldamente a molti principi che sono stati alla base della sua nascita, dalla logica riparativa, alla settorialità degli interventi, alla utilizzazione della famiglia come soggetto di cura informale, e alla scarsissima considerazione di tutti quegli elementi di tipo pro-attivo, promozionale e preventivo, che secondo tutti gli studi e le analisi recenti sono più adatti a contrastare le difficoltà e i problemi della crisi contemporanea.

Su questo sfondo va ad inserirsi l'esplosione della bolla finanziaria, dapprima negli Stati Uniti e poi altrove, e si collocano anche le conseguenze che l'esplosione ha provocato in tutto il mondo e anche nei paesi europei. L'incontro sul *Social Reporting* del marzo 2010 è stato dedicato proprio al tentativo di analizzare alcuni primi dati relativi all'impatto economico e sociale della crisi del 2008-2009, con l'obiettivo di cogliere le differenze di impatto tra i diversi paesi, e anche le possibili connessioni e relazioni tra diversi indicatori, capaci di suggerire linee interpretative interessanti per una migliore comprensione della situazione.

Un primo elemento interessante, emerso dalle discussioni e dai dati analizzati, attiene al differente impatto della crisi. Per esempio per quanto riguarda l'occupazione e la disoccupazione, i dati prodotti dall'Ocse mostrano con grande evidenza come la crescita della disoccupazione sia stata un fenomeno presente in tutti i paesi dell'Occidente industrializzato, ma con dimensioni molto differenti da un paese all'altro[8]. Lo scarto, ad esempio, tra Germania e Italia, è evidente: in Germania si arriva nel marzo 2010 ad una disoccupazione del 7,5%, mentre l'Italia raggiunge una quota dell'8,8%. Ma soprattutto è evidente lo scarto tra la dinamica di aumento tra i due paesi, molto più accentuata nel caso dell'Italia.

Anche i dati prodotti dalla Commissione europea per l'incontro di Villa Vigoni, parlano chiaro da questo punto di vista (tab. 5)[9]. La ridu-

[8] Nel corso del già citato incontro a Villa Vigoni, Maxime Ladaique (2010) ha presentato una serie di dati Ocse poi pubblicati dal Censis.

[9] Nel corso del già citato incontro a Villa Vigoni, Isabelle Maquet-Engsted (2010) ha presentato una serie di dati poi pubblicati dal Censis.

zione dei tassi di crescita del prodotto interno lordo è ad esempio molto accentuata sia in Italia che in Germania (-4,7% vs. -5% nel 2009), ma le previsioni del 2010 mostrano una dinamica molto più positiva in Germania (1,2%) rispetto all'Italia (0,7%).

E, per fare un altro esempio tratto dal grafico prodotto dalla Commissione europea, la quota di contratti a breve termine in percentuale rispetto al totale dell'occupazione è più alta in Germania (14,7%) piuttosto che in Italia (13,3%), ma la percentuale di giovani disoccupati che ricevono un sussidio pubblico raggiunge in Germania la quota del 91,2%, a fronte di un misero 38% dell'Italia.

Particolarmente incisivi sono i dati di confronto rispetto alla percezione delle difficoltà. Un'analisi comparativa prodotta dall'Ocse sulla soddisfazione nei confronti della propria vita nel 2009 rispetto al 2008, mostra ancora una volta notevoli differenze tra i diversi paesi, dal punteggio 8 su 10 della Danimarca al punteggio 5 su 10 dell'Ungheria. In Italia e in Germania abbiamo punteggi medi attorno al 6,8-7 su 10, ma ancora una volta spicca lo scarto che si evidenzia in Italia tra i due anni, quasi a significare una incidenza più forte della crisi economico-finanziaria sulla percezione soggettiva della situazione. Già segnalata peraltro in precedenza sulla base degli indicatori tratti dal sistema Simon.

Analoga conclusione si trae dall'esame dei dati sulla preoccupazione rispetto al proprio lavoro. Misurata nel 2009, quindi dopo circa un anno dall'esplosione della crisi, la preoccupazione oscilla tra il 65% della Spagna e il 7% della Svezia. L'Italia registra un 40% e la Germania il 21%, quindi nuovamente una collocazione abbastanza differenziata dei due paesi nel quadro europeo.

Anche rispetto alla sanità, una delle eccellenze italiane, le differenze risultano interessanti. Rispetto alla percezione di eventuali peggioramenti nell'accesso ai servizi sanitari, i paesi europei si muovono tra il 44% della Lettonia e il 5% della Danimarca. L'Italia registra un 14% di intervistati che dichiarano di reputare molto più difficile l'accesso ai servizi sanitari nel 2009 rispetto al periodo precedente. La Germania registra un valore del 7%.

Le variazioni registrate, sempre nel 2009, rispetto alla percezione dei cambiamenti intervenuti nel livello della povertà negli ultimi due mesi, sono anch'esse di grande interesse. Un notevole peggioramento viene indicato dal 51% dei cittadini della Lettonia e dal 5% di quelli dell'Olanda. In Italia la quota di coloro che reputano la povertà fortemente aumentata è del 37%. In Germania del 14%.

Tab 5

Tab 5

Tab 5

Figura 4

Cercando di individuare quali potessero essere alcuni dei motivi principali alla base di una simile articolazione e differenziazione delle reazioni, oltre agli elementi già citati, che come abbiamo visto costituiscono dei trend storici di lunga durata particolarmente significativi relativamente alla coesione sociale, la discussione tra i rappresentanti dei vari paesi convenuti a Villa Vigoni ha permesso di metterne in evidenza alcuni altri. Innanzitutto la spesa sociale dei diversi paesi (fig. 4). Si registra infatti una interessante correlazione tra gli investimenti in supporti sociali alla popolazione occupata e altre spese sociali da un lato e i fenomeni di indebolimento e di preoccupazione provocati dalla crisi dall'altro. In particolare, risulta positivo il contributo dato dagli investimenti per il supporto a reddito alla popolazione in età lavorativa, rispetto al resto della spesa sociale, nel contrastare gli effetti dannosi della crisi, come si evince con particolare chiarezza dal confronto tra Italia e Germania. La Germania presenta infatti una spesa sociale complessiva superiore a quella italiana, e al suo interno molto più forte è la componente del sostegno al reddito per la popolazione lavorativa. Può essere interessante citare a questo proposito anche i risultati di uno studio condotto dal Censis nel settembre del 2010 sul ruolo del terziario nella crisi economica e finanziaria in Italia e in Germania. La tabella 6 mostra come il valore aggiunto tra il 2009 e il 2007 sia diminuito in ambedue i paesi in quasi tutti i settori, con l'eccezione dei servizi, e in particolare dei servizi pubblici. Anche il livello dei redditi da lavoro dipendente mostra andamenti negativi sia in Italia che in Germania per l'industria, ma notevoli differenze nell'ambito dei servizi, dove la Germania registra, sempre tra il 2007 e il 2009, un aumento del 3,9% nei servizi di commercio, trasporti e comunicazione, e del 5,1% nei servizi pubblici. Analoghi ragionamenti possono essere svolti per quanto riguarda il numero degli occupati, i dipendenti, le ore lavorate, le retribuzioni orarie e in modo particolare la produttività e la produttività oraria.

La Germania ha investito ingenti risorse nelle reti infrastrutturali con una rete ferroviaria che segue la linea dei suoi confini ed è diventata così lo snodo d'Europa: un sistema a stella che qualcuno ha definito *plaque tournante*, appunto una piattaforma snodabile per indirizzare le merci in tutte le direzioni. Ma è il dato sulla produttività che appare più significativo: negli anni della crisi è diminuito fortemente sia in Italia che in Germania nel settore industriale, mentre nel settore dei servizi è calato del 3% in Italia e appena dello 0,8% in Germania, dove peraltro la produttività oraria nel terziario è addirittura aumentata dello 0,8%.

Tab 6

Tab 6

Anche per quel che riguarda gli occupati, diminuiti pesantemente nell'industria (-5,3% in Italia e -1,5% in Germania), nel settore dei servizi essi sono rimasti stabili in Italia e sono invece aumentati del 2,3% in Germania (Censis, 2010). L'analisi sembrerebbe quindi confermare il ruolo decisivo degli investimenti nel settore terziario, e in particolare nel terziario pubblico, per un contrasto adeguato agli effetti più drammatici, dal punto di vista economico e sociale, della crisi finanziaria.

3. Conclusioni

Riassumendo brevemente i risultati delle analisi e della discussione che si è svolta presso la Fondazione Villa Vigoni, e di cui molto si è dato conto in questo contributo, innanzitutto va rilevato che tutti i dati, anche quelli riportati nel paragrafo precedente, confermano l'ipotesi secondo la quale non esistono evidenze nel recente passato sul fatto che crescita e occupazione possano agire positivamente in maniera automatica sulla riduzione della povertà. Le performance dei vari contesti sociali, in particolare di quelli europei, mostrano con sufficiente evidenza che risulta molto più produttivo investire sull'affiancamento alle politiche economiche di un set adeguato di politiche sociali, che si occupino in modo particolare di raggiungere le fasce sociali più escluse e soprattutto quelle escluse dal mercato del lavoro. Il reddito minimo garantito è uno degli strumenti che sembrano aver dato maggiori risultati da questo punto di vista, almeno nel contesto europeo.

I dati che è stato possibile analizzare relativamente agli ultimi due anni, dunque agli anni della crisi, indicano inoltre che le politiche di inclusione attiva rappresentano uno strumento fondamentale per le strategie di uscita dalla crisi. In sostanza le analisi evidenziano come l'impatto della crisi è stato meno devastante laddove erano già in funzione – o sono stati messi in funzione ad hoc – strumenti di promozione e di sostegno alle categorie più deboli, particolarmente potenti e sviluppati. Accanto a ciò una tempestiva e accurata analisi dell'andamento della situazione sociale costituisce una risorsa fondamentale per i paesi per poter reagire adeguatamente alla crisi.

Soprattutto, la crisi sembra dimostrare, se ce ne fosse ancora bisogno, quanto contino le questioni sociali per contrastare i trend economici negativi. Si tratta di una indicazione non nuova, soprattutto dopo che la cosiddetta Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi ha prodotto le pro-

prie valutazioni in merito all'importanza della qualità della vita per il benessere complessivo, anche economico, delle società. Anche prima di poter disporre delle conclusioni della Commissione Stiglitz, d'altra parte, gli studi delle correlazioni tra felicità, stili di vita e condizioni sociali, avevano dimostrato ampiamente, in tutto il mondo occidentale, come il benessere economico e sociale dipendano da una serie di fattori strettamente collegati con il concetto di coesione sociale, e dunque dagli stili di vita, dalla fiducia, dalla sensazione di utilità sociale, dalle condizioni lavorative, dalla qualità delle relazioni sociali, dalla presenza di volontariato e di solidarietà, dalla mobilità, dalla salute, dalla sicurezza, dalla situazione ecologica.

Nell'ambito di una più generale considerazione delle questioni sociali si colloca poi lo specifico aspetto degli investimenti pubblici. E abbiamo già visto come i dati disponibili sembrino indicare con sufficiente chiarezza come interventi pubblici di stabilizzazione e di sostegno ai segmenti deboli della società giochino un ruolo fondamentale nella limitazione degli impatti negativi, economici e sociali, della crisi. La maggior parte delle differenze tra paesi, che emergono dalle analisi comparative, sembra essere fortemente correlata con la capacità di mettere in campo ammortizzatori e interventi promozionali e proattivi in ambito sociale. L'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica è naturalmente una condizione indispensabile perché questi investimenti possano svolgere il ruolo positivo che viene loro attribuito.

Infine, è possibile concludere questa breve analisi facendo cenno ad un dato di tendenza culturale, e cioè al fatto che in vari contesti, ma in particolare in quello italiano, nel periodo più recente si fa sempre più spesso riferimento in termini elogiativi al cosiddetto «modello renano» della «economia sociale di mercato». Sembra di poter dire che proprio i lusinghieri risultati ottenuti dalla Germania nel contrastare gli effetti più drammatici della crisi abbiano contribuito e contribuiscano al consolidamento di questo fascino culturale del modello renano, un modello che era stato già studiato e apprezzato nei decenni precedenti, ma che negli ultimi anni sembrava aver perso buona parte della sua attrattività. Anche l'indebolimento del modello anglosassone di economia e sviluppo ha probabilmente contribuito a determinare questo spostamento di attenzioni. Al di là di inutili quanto pretestuose competizioni tra diversi modelli, appare comunque sicuramente degno di nota il tentativo che sottostà all'interesse per il modello renano di coglierne i tratti positivi e soprattutto di individuare tra questi quelli che potrebbero contribuire in altri paesi, ad esempio in Italia, ad un mi-

glioramento degli approcci nei confronti dello sviluppo sociale ed economico. Il riferimento va, in particolare, innanzitutto proprio al fattore principale di competitività rispetto alla crisi che si è indicato, vale a dire quello degli investimenti pubblici per il sociale, che costituiscono un pilastro fondamentale nell'ambito dell'economia sociale e di mercato. Non vanno però dimenticati, all'interno del modello renano, anche altri importanti aspetti, come le modalità gestionali all'interno dell'impresa, una impresa che viene percepita come entità non solo economica e produttiva, ma anche sociale, e in particolare la cosiddetta concertazione o co-decisione (*Mitbestimmung*), la governance concertativa anche in ambiti non aziendali, ad esempio negli organi dirigenziali degli enti del settore pubblico o del terzo settore, l'entità e l'impegno degli investimenti in ricerca e sviluppo, il monitoraggio e la gestione di un federalismo solidale e concertativo, e l'attenzione per il settore terziario.

Riferimenti bibliografici

Bernard P., 1999, *Social Cohesion: A Critique*, Cprn Discussion Paper n. F09, Canadian Policy Research Networks, Ottawa.

Berger-Schmitt R., 2000, *Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement*, EuReporting Working Paper n. 14, Centre for Survey Research and Methodology (Zuma), Social Indicators Department, Mannheim; disponibile alla pagina web: www.gesis.org/fileadmin/upload/dienstleistung/daten/soz_indikatoren/eusi/paper14.pdf.

Censis, 2010, *Diario Censis-Bcc della ristrutturazione del terziario*, Censis, Roma.

Collicelli C., 1998, *Benessere e tutela. Vincoli economici, derive culturali e nodi politici*, FrancoAngeli, Milano.

Collicelli C., 2004, *Le transizioni sommerse degli anni 90*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz).

Collicelli C., 2010, *Sviluppo sociale e crisi economica, dimensioni e prospettive*, paper presentato al convegno «Social Reporting in Europe 2010: Current Trends of Societal Development and Social Implications of the Economic Crisis», Villa Vigoni, Loveno di Menaggio, 16 marzo.

Consiglio d'Europa, 2005, *Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological guide*, Strasburgo.

Consiglio d'Europa, 2008, *Report: High level task force on social cohesion in the 21st century*, *Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe*, Strasburgo.

Dahrendorf R., Field F. e Hayman C., 1995, *Report on Wealth Creation and Social Cohesion in a Free Society*, Commission on Wealth Creation, Londra.

Easterly W., 2006, *Social Cohesion, Institutions, and Growth*, Center for Global Development, Working Paper n. 94, Washington.

Edgar B. e Meert H., 2006, *Firth Review of Statistics on Homelessness in Europe*, European Observatory on Homelessness, Feantsa, Bruxelles; disponibile alla pagina web: www.feantsa.org/files/transnationalreports/2006reports/06RSen.pdf.

Jenson J., 1998, *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*, Cprn Study n. F03, Canadian Policy Research Networks, Ottawa.

Ladaique M., 2010, *A Glance at OECD Social Indicators*, paper presentato al convegno «Social Reporting in Europe 2010: Current Trends of Societal Development and Social Implications of the Economic Crisis», Villa Vigoni, Loveno di Menaggio, 16 marzo.

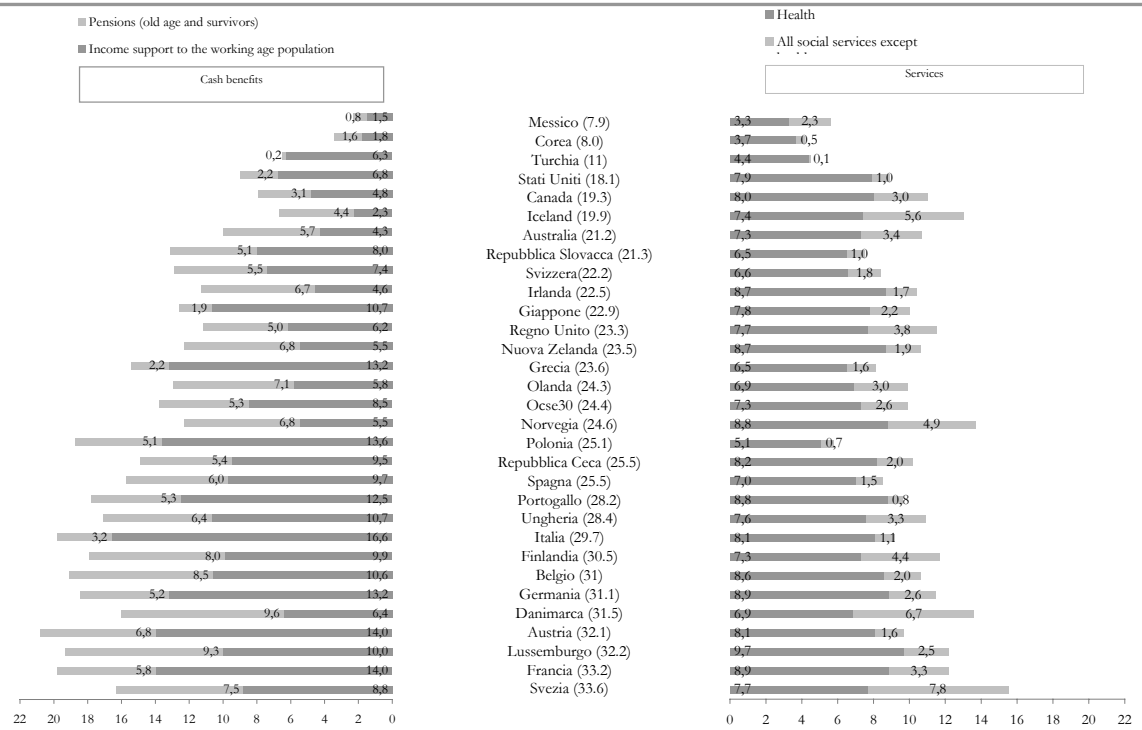
Maquet-Engstedt I., 2010 *Monitoring the Social Impact of the Crisis at EU Level*, paper presentato al convegno «Social Reporting in Europe 2010: Current Trends of Societal Development and Social Implications of the Economic Crisis», Villa Vigoni, Loveno di Menaggio, 16 marzo.

Noll H.-H., 2002, *Towards a European System of Social Indicators: Theoretical Framework and System Architecture*, «Social Indicators Research», vol. 58, pp. 47-84.

O'Connor P., 1998, *Mapping Social Cohesion*, Cprn Discussion Paper n. F01, Canadian Policy Research Networks, Ottawa.

Policy research initiative (Pri) of the Government of Canada, 1999, *Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World*, Ottawa.

Figura 4 - La spesa sociale pubblica



Fonte: Ladaique, 2010.

Fonte: Ladaique, 2010.

Tabella 5 - Le diversità dell'Ue nella crisi

Contesto economico	Ue-27	Be	Bg	Cz	Dk	De	Ee	Ie	El	Es	Fr	It	Cy	Lv	Lt
Crescita del Pil 2009	-4,1	-2,9	-5,9	-4,8	-4,5	-5,0	-13,7	-7,5	-1,1	-3,7	-2,2	-4,7	0,7	-18,0	-18,1
Previsione di crescita del Pil 2010	0,7	0,6	-1,1	0,8	1,5	1,2	-0,1	-1,4	-0,3	-0,8	1,2	0,7	0,1	-4,0	-3,9
Spesa sociale (di Pil) 2008	28,0	30,3	18,1	23,1	34,0	27,6	21,3	23,6	26,3	23,8	32,7	29,7	20,2	16,9	21,6
Spesa sociale (di Pil) previsione 2011	30,5	33,2	18,5	25,0	37,2	30,4	25,0	28,2	27,1	26,9	34,2	31,2	23,6	21,2	24,8
Deficit pubblico (di Pil) 2008	-2,3	-1,2	1,8	-2,0	3,4	0,0	-2,8	-7,2	-7,8	-4,1	-3,4	-2,7	0,9	-4,1	-3,2
Previsione di deficit pubblico (di Pil) 2011	-6,9	-5,9	-0,4	-5,7	-3,4	-4,6	-3,0	-14,6	-12,9	-9,3	-7,7	-5,1	-5,9	-12,2	-9,7

segue *Tabella 5 - Le diversità dell'Ue nella crisi*

Contesto economico	Ue-27	Be	Bg	Cz	Dk	De	Ee	Ie	El	Es	Fr	It	Cy	Lv	Lt
Finanziamento del debito pubblico (di Pil) 2008	61,5	89,8	14,1	30,0	33,5	65,9	4,6	44,1	99,2	39,7	67,4	105,8	48,4	19,5	15,6
Previsioni finanza pubblica del debito (di Pil) 2011	83,7	104,0	15,7	44,0	35,2	789,7	13,2	96,2	135,4	74,0	87,6	117,8	63,4	60,4	49,3
Tasso di disoccupazione (ottobre 2009)	9,1	8,2	7	6,9	4,5	7,7	13,6	11,7	9	17,9	9,5	7,8	5,6	16,9	14,5
Disoccupazione prevista (2011)	10,2	10,3	7,2	7,4	5,6	9,3	14,2	13,2	11	20,5	10	8,7	6,7	18,7	18,2

segue *Tabella 5 - Le diversità dell'Ue nella crisi*

Contesto economico	Ue-27	Be	Bg	Cz	Dk	De	Ee	Ie	El	Es	Fr	It	Cy	Lv	Lt
Impatti sociali della disoccupazione															
Tasso di disoccupati a rischio di povertà	44	35	56	48	34	56	61	28	37	38	39	42	30	53	51
Incidenza della quota di contratti a breve termine sull'occupazione	14	8,3	5	8	8,4	14,7	2,4	8,5	11,5	29,3	14,2	13,3	13,9	3,3	2,4
Percentuale di disoccupati tra 25-29 anni che hanno usufruito di ammortizzatori sociali nel 2006		94,9	#N/A	71,8	93,5	91,2	26,0	64,3	34,7	51,9	85,1	38,0	51,3	43,8	27,8
Indicatori generali															
Totale popolazione a rischio di povertà	17	15	21	9	12	15	19	16	20	20	13	19	16	26	20
Privazioni materiali	17	12	51	16	:	13	12	14	22	9	13	16	23	35	27

Fonte: Maquet-Engsted, 2010.

Tabella 6 - La reazione alla crisi in Italia e Germania (var. % anni 2007-2009)[a]

	Valore aggiunto	Redditi da lavoro dipendente	Retribuzioni lorde	Occupati	Dipendenti	Ore lavorate	Retribuzioni orarie	Produttività	Produttività oraria[b]
Economia									
Italia	-6,6	-2,6	-2,7	-1,4	-0,5	-3,7	-0,3	-5,3	-3,0
Germania	-4,3	1,3	1,1	1,4	1,6	-1,4	2,9	-5,6	-2,9
Industria in senso stretto									
Italia	-18,1	-8,7	-8,8	-5,3	-4,7	-11,4	2,8	-13,5	-7,6
Germania	-19,6	-3,8	-4,6	-1,5	-1,0	-9,0	4,7	-18,4	-11,6
Servizi									
Italia	-3,0	-0,4	-0,6	-0,1	1,3	-1,2	-1,7	-3,0	-1,8
Germania	1,5	3,8	3,9	2,3	2,5	0,7	3,3	-0,8	0,8

segue *Tabella 6 - La reazione alla crisi in Italia e Germania (var. % anni 2007-2009)*[a]

	Valore aggiunto	Redditi da lavoro dipendente	Retribuzioni lorde	Occupati	Dipendenti	Ore lavorate	Retribuzioni orarie	Produttività	Produttività oraria[b]
Servizi privati									
Italia	-4,3	-1,0	-1,1	-1,0	1,2	-2,4	-2,2	-3,3	-1,9
Germania	0,2	2,6	2,7	1,5	1,9	-0,4	3,3	-1,2	0,6
di cui: commercio, trasporti, comunicazioni									
Italia	-7,4	-0,8	-1,1	-1,8	0,4	-3,0	-1,4	-5,7	-4,5
Germania	-1,9	3,9	4,1	1,1	1,8	-1,2	4,6	-2,9	-0,6
Servizi pubblici									
Italia	0,0	0,1	-0,2	1,3	1,5	1,0	-1,2	-1,2	-0,9
Germania	4,2	5,1	5,2	3,4	3,4	2,2	3,0	0,7	1,9

[a] Per i dati monetari (valore assoluto, redditi, retribuzioni, retribuzioni orarie, produttività e produttività oraria) le variazioni sono reali.
[b] Calcolato sulle ore di lavoro dei dipendenti.

Fonte: Elaborazione Censis su dati Eurostat.

Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi mondiale

Laura Pennacchi (a cura), Roma, Ediesse, 2010

Cristina Montesi

Dopo aver messo in luce gli elementi di specificità dell'attuale crisi economica, il saggio mostra come le peculiari caratteristiche della crisi in corso reclamino un intervento dello Stato in campo economico in chiave proattiva, ovvero come guida e agente, attraverso la programmazione economica, del cambiamento strutturale del modello di sviluppo. Oltre a ciò, il saggio rimarca l'importanza che anche altre istituzioni possono pariteticamente giocare nella spiegazione della crisi e nel suo superamento: le virtù civili acquisibili dagli individui in varie modalità e il capitale sociale, inteso come insieme di relazioni sociali fiduciarie che non solo precedono il mercato e creano per tale motivo un'atmosfera favorevole agli scambi, ma anche scongiurano i suoi fallimenti dovuti ad opportunismo, asimmetrie informative, incompletezza contrattuale. Secondo l'autrice, alla pluralità di principi di regolazione dovrebbero anche corrispondere una pluralità di forme dell'economia (privata, pubblica, civile), una pluralità di forme di impresa (privata, pubblica, pubblica partecipata da privati, cooperativa, non-profit) e una pluralità di forme di beni (privati, pubblici, relazionali, comuni). Il saggio si conclude con l'esame delle proposte di politica economica avanzate da alcuni studiosi che fanno riferimento alla sinistra italiana – ampiamente raccolte nel volume a cura di Laura Pennacchi, Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi mondiale *(Ediesse, Roma, 2010) – caratterizzate da rilevanti novità di impostazione anche rispetto alla loro stessa area di appartenenza scientifico-culturale.*

1. I fattori di differenziazione della attuale crisi economico-finanziaria dalle altre crisi del passato

L'attuale crisi economico-finanziaria ha la peculiarità, rispetto alle altre crisi del passato, di essere una crisi *globale*, non di un'area specifica (come ad esempio nel caso della crisi del Messico del 1994, dell'Asia orientale del 1997, della Russia del 1998, del Brasile del 1999, dell'Argentina del 2000). Anche se la crisi ha avuto origine negli Stati Uniti, ha poi contagiato, direttamente e indirettamente, tanti altri paesi (l'In-

ghilterra, i paesi dell'area dell'euro, altre nazioni). Questa globalità della crisi ha comportato paradossalmente una repentina azione riparatoria di tanti Stati *nazionali* in campo finanziario e reale mai vista in tempo di pace (Pennacchi, 2010a, p. 28), anche se l'Italia, per la verità, non si è troppo distinta per interventismo (e non solo perché il suo sistema bancario e finanziario era meno esposto sia nei confronti dei titoli «tossici» che dei titoli di stato dei paesi europei dell'Unione monetaria in dissesto finanziario). In Italia la politica anticrisi si è ridotta solo a politica di bilancio dirigistica in un vuoto ideativo e di azione a fronte dell'emergenza industriale e occupazionale che è stata arginata solamente da quel welfare state che è sempre sotto attacco. Nonostante i massicci provvedimenti governativi intrapresi da parte di tanti governi la ripresa rimane tuttavia incerta, discontinua, debole e differenziata da paese a paese. Alcuni economisti si avventurano nel fare previsioni parlando di una crisi a forma di «V», altri a forma di «L», altri ancora di un andamento dell'economia a «W». Il futuro è un'incognita e comunque non sembra troppo roseo (Tamborini, 2010, pp. 102-104).

Per raggio di ampiezza e durata è comunque innegabile che l'attuale crisi sembra più simile a quella del 1929 che non a quelle degli ultimi cinquanta anni. Ma, anche per il suo carattere *strutturale*, la «depressione schumpeteriana» di oggi richiama la «Grande Depressione» (Antonelli, 2010, pp. 212-218).

Il carattere *strutturale* della attuale crisi deriva dal fatto che non si possono separare gli aspetti finanziario-monetari da quelli reali (reddito, occupazione, struttura produttiva). Questo si evince dal fatto che la crisi non è nata negli Stati Uniti per cause maturate solo in ambito *finanziario* (sgonfiamento della bolla speculativa immobiliare che ha fatto crollare a catena anche tutto il resto della piramide finanziaria che era stata costruita su di essa), ma anche nell'ambito dell'economia *reale* (crescita progressiva della disuguaglianza dei redditi; squilibri permanenti nelle bilance dei pagamenti degli Usa e dei principali paesi industrializzati che, nella parte relativa ai movimenti dei beni, riflettono gli svantaggi o i vantaggi delle rispettive strutture produttive industriali e dei loro modelli di specializzazione; eccesso di capacità produttiva generata dai fenomeni imitativi del grappolo di innovazioni radicali introdotte negli anni ottanta negli Usa). Analogamente la crisi finanziaria ha prodotto effetti devastanti non solo sugli stessi mercati *finanziari* (crollo delle Borse, fallimento delle banche, delle istituzioni finanziarie, delle compagnie di assicurazione), ma anche sull'economia

reale (contrazione del reddito e dell'occupazione, trasformazione strutturale del sistema produttivo statunitense con il ridimensionamento di quei settori industriali in cui le innovazioni radicali sono diventate obsolete e avvio di una nuova divisione internazionale del lavoro). Allora, se la crisi non è un incidente occasionale di percorso ma è connaturata al sistema sia finanziario che produttivo, se la crisi non è solo finanziaria ma strutturale sia nelle origini che negli effetti, ne deriva che il ruolo dello Stato non può essere né quello di semplice regolatore del mondo finanziario né quello di salvatore solo di «ultima istanza» dell'economia (casomai le crisi si dovessero ripetere nonostante le nuove regolamentazioni), ma deve essere quello di essere «guida ed agente, attraverso la programmazione, del cambiamento strutturale del modello di sviluppo» (Pennacchi, 2010a, p. 45), lungo direttrici di innovazione tecnologica, incremento della conoscenza, inclusività sociale, ecologicità, da ripensare con creatività e lungimiranza (ovvero tenendo conto anche delle generazioni future non sovraccaricandole di debiti e trasmettendo loro almeno la stessa quantità e qualità del capitale naturale critico per la vita dell'umanità). Questo compito ora non è facile se si pensa che anni e anni di tagli alla spesa pubblica, riduzione delle tasse, privatizzazioni, deregolamentazioni, hanno depotenziato le funzioni di indirizzo e controllo dello Stato (Ruffolo, 2010 e Andriani, 2010b), nonché le sue capacità progettuali, operative e gestionali (Pennacchi, 2010a, p. 52). Si tratta di una visione *proattiva* dell'intervento dello Stato e non *residuale*, coltivata quest'ultima da coloro che pensano che lo Stato debba intervenire *solo quando* il mercato fallisce e in *ogni* possibile fallimento del mercato (incertezza, asimmetrie informative, assenza o incompletezza dei mercati, esternalità negative, beni pubblici, beni comuni, beni ad alto contenuto informativo, beni meritori, numero ristretto di operatori sul mercato, monopoli naturali) come se anch'esso non sia comunque soggetto ai propri fallimenti e il suo intervento sia in assoluto sempre quello più equo ed efficiente in tutti i casi. In realtà non è così, anche se molte ricerche hanno ormai comprovato il primato dello Stato in alcuni settori: previdenza, sanità, istruzione (Artoni, 2010) e servizi sociali (Granaglia, 2010, pp. 366-371).

2. Cronologia della crisi

La crisi viene da lontano: comincia con la fase della deregolamentazione e delle privatizzazioni degli anni ottanta realizzata da Reagan

negli Stati Uniti e dalla Thatcher in Inghilterra. Parallelamente a queste politiche si sviluppa vorticosamente il settore finanziario (nascita anche degli *hedge funds*) che negli Usa si avvale, a partire dal 1999, del *Gramm-Leach-Bliley Act*, approvato sotto la Presidenza Clinton, che allenta i vincoli e i controlli su di esso favorendo lo sviluppo abnorme dei derivati con creazione di bolle mobiliari. La crisi raggiunge il suo acme con il fallimento della Lehman Brothers il 15 settembre 2008 che viene assunto simbolicamente come il suo inizio formale (Roncaglia, 2010, pp. 3-5).

3. Le cause della crisi

3.1 Le cause finanziarie della crisi

Le origini più immediate della crisi sono nelle note vicende del mercato immobiliare americano che ha visto le banche specializzate in tale settore concedere mutui per l'acquisto della casa ad individui con reddito basso o incerto (mutui *subprime*) a bassi tassi di interesse (grazie ad una politica monetaria espansiva della banca centrale). Il vertiginoso aumento della domanda di case ha comportato la creazione di una bolla immobiliare. Dato che questi mutui erano a tasso variabile, quando nei primi del 2007, i tassi di interesse sono saliti, sono cominciate le morosità, si è contratta la domanda di nuovi mutui, si è ridotta sul mercato la domanda di case a fronte di un offerta che era aumentata nella fase di boom del settore con la conseguente caduta dei prezzi. Il valore delle ipoteche su di un valore (diminuito) degli immobili è sceso a sua volta, le banche hanno ristretto il credito ai mutuatari che non erano già in grado di pagare e che potevano contare su minori garanzie reali e i mutui sono andati in sofferenza. Le banche hanno tentato di vendere le case ipotecate deprimendo ancora di più il mercato immobiliare. A questa dinamica si è aggiunta l'ingegneria finanziaria posta in essere nel frattempo dalle stesse banche che avevano impacchettato insieme vari mutui immobiliari (alcuni di buona, altri di dubbia qualità, al fine di ridurre il rischio in base alla legge dei grandi numeri) cedendoli a società appositamente costituite (Siv, *special investment vehicles*), le quali avevano emesso delle obbligazioni (acquistate a loro volta da altre banche o da fondi speculativi) con il cui gettito avevano pagato, alle banche specializzate nel settore immobiliare, il controvalore dei mutui ricevuti. I sottoscrittori delle obbligazioni

(dette Cdo, *collateralized debt obligations*) erano quindi creditori delle Siv. Quando i mutui sono andati in sofferenza, le Siv non hanno potuto rimborsare il prestito obbligazionario e sono andate a loro volta in perdita. Per salvarle dal fallimento sono allora dovute intervenire le banche che le avevano create subendo delle grandi perdite economiche, assistendo alla caduta dei loro corsi azionari ed entrando in crisi di liquidità (con conseguente razionamento del credito da loro erogato) non risolvibile con prestiti interbancari per il crollo generalizzato della fiducia. Ad aggravare la situazione è poi intervenuta un'altra circostanza. Sulle obbligazioni si sono sviluppati in modo esponenziale altri prodotti finanziari (i cosiddetti derivati), come ad esempio i contratti di assicurazione sul rischio di mancato rimborso delle stesse (*credit default swaps*), emessi da società che non avevano nemmeno l'obbligo di accantonare riserve per affrontare i rischi della loro attività e negoziati in mercati non regolamentati e non vigilati, né dalla autorità pubbliche né dalle agenzie di rating al soldo dei controllati. Così il mancato rimborso del mutuo ha finito per sortire effetti non solo sul mercato dei mutui immobiliari, ma anche su tutto il settore finanziario, attribuendo alla crisi un carattere sistemico (Dore, 2009, pp. 23-28; Morris, 2008).

3.2 Le cause reali crisi

L'accresciuta disuguaglianza dei redditi negli Stati Uniti, acuitasi negli ultimi anni, ha indebolito la domanda aggregata dal lato dei consumi, tanto più che i percettori di redditi più bassi hanno una propensione al consumo più elevata. Si è allora voluto compensare la caduta della domanda aggregata, dovuta soprattutto alla compressione dei salari, con l'indebitamento privato favorito da prolungate politiche monetarie espansive della banca centrale americana che hanno contribuito alla destabilizzazione. La disuguaglianza dei redditi ha dunque incentivato l'indebitamento *rischioso* dei ceti medio-bassi, che hanno voluto accorciare le distanze dai più ricchi, soprattutto nel settore dell'acquisto di case favorendo la nascita di bolle speculative nel settore immobiliare che poi si sono sgonfiate con effetti depressivi anche sul settore finanziario per i meccanismi di trasmissione già spiegati.
Da trenta anni a questa parte, l'eccesso di consumi privati (con conseguente aumento dell'indebitamento privato e rischio di default anche nel campo del credito al consumo e della carte di credito) della società americana si è tradotto in un deficit *strutturale* della bilancia dei paga-

menti degli Stati Uniti, a cui corrispondono gli attivi *persistenti* di Cina, Germania e Giappone e dei paesi esportatori di petrolio da cui gli Stati Uniti acquistano. Tale squilibrio andrebbe ridotto da un lato aumentando la capacità esportativa degli Usa e dall'altro invitando i paesi in attivo ad elevare il livello della loro domanda interna con un aumento delle retribuzioni[1]. Inoltre i risparmi in eccesso di questi ultimi potrebbero andare a finanziare le politiche di investimento pubblico su scala europea, come già indicava Delors (Andriani, 2010a, p. 80). A tal fine sarebbero però necessarie politiche commerciali e valutarie coordinate tra paesi, al momento assai improbabili, visto lo sforzo già in atto a livello internazionale sul versante della regolamentazione finanziaria.

3.3 Le cause culturali della crisi

Si è da più parti sottolineato il rovinoso contributo che la scienza economica ha arrecato in modo specifico alla nascita della crisi attraverso i dogmi della economia neoclassica che di fatto hanno reso più fragili i mercati finanziari (il mito della «mano invisibile del mercato», la fiducia cieca nei meccanismi automatici di riequilibrio del mercato, la credenza che i prezzi degli *asset* riflettessero i fondamentali sottostanti ad essi, l'ostilità preconcetta alla regolamentazione, la sottovalutazione dell'incertezza, il voler ignorare l'intrinseca instabilità dei sistemi economici), nonché attraverso il riduzionismo e la fallacia della modellistica utilizzata per la costruzione a tavolino delle operazioni sui derivati che fanno parte di quell'idolatria delle tecniche matematiche ed econometriche produttrice di mostri che, come Frankenstein, sono poi usciti fuori dal controllo dei loro stessi creatori (Pennacchi, 2010a, pp. 31-33). La stessa nozione di crisi non potrebbe trovare nemmeno cittadinanza nell'alveo della teoria neoclassica per la quale le fasi recessive sono scostamenti, solo temporanei, dall'equilibrio che sono causati da eventi esogeni al sistema economico e che non necessitano di interventi riequilibratori. Ma la responsabilità maggiore della crisi risiede nei fondamenti stessi della scienza economica, nel *paradigma dell'homo oeconomicus* (agente individualista ed egoista) con il quale si è

[1] Anche all'interno della stessa Unione europea andrebbe operato un riassestamento tra gli attivi strutturali del conto corrente della bilancia dei pagamenti di Germania e Olanda e i deficit, altrettanto cronici, di Grecia, Spagna, Portogallo, Irlanda.

consumato di fatto il divorzio dell'economia dall'etica con le conseguenze che sono sotto gli occhi di tutti e nella *trasformazione antropologica e culturale* connessa al turbocapitalismo e alla globalizzazione (mutazione che Pasolini aveva peraltro già preconizzato trenta anni fa), rispetto alla quale lo stesso *homo oeconomicus* oggi impallidirebbe (Mattei e Reviglio, 2010a, pp. 123-125 e pp. 128-129). Entrambi i fattori hanno avuto un ruolo rilevante nella crisi economica: *l'avidità* (che è l'estremizzazione dell'egoismo dell'homo oeconomicus) è stata la molla del comportamento irresponsabile e ingannevole di tanti individui (broker finanziari, manager di banche e istituzioni finanziarie, dipendenti di agenzie di rating, ecc.) nei confronti di persone che si rapportavano a loro in modo non paritetico, ma in una condizione di asimmetria informativa (Zamagni, 2009, pp. 116-124). La involuzione antropologica si è sostanziata, in via generale, nell'assenza della cultura del limite, nella non sazietà dei desideri e nel loro immediato soddisfacimento, nella sostituzione delle relazioni interpersonali con il computer, la televisione e altri beni di comfort (e non di creatività), nell'impoverimento della comunicazione dovuto alle nuove tecnologie, nella perdita di valori collegata alla cancellazione delle culture popolari locali in cui essi erano radicati che sono state rimpiazzate dalla cultura vuota e massificante del consumo e dell'edonismo. Non è difficile riconoscere questi stessi tratti nel comportamento degli operatori economici che è stato alla base della crisi perché caratterizzato da rampantismo, ingordigia, *short-terminism*, anonimia nelle relazioni di mercato che, per la loro impersonalità, sono state un incentivo di per sé a non avere scrupoli nelle transazioni, spregiudicatezza e assoluta mancanza di valori.

4. Che cosa altro si potrebbe aggiungere alle usuali interpretazioni della crisi e dei suoi rimedi?

Si possono modestamente affiancare alcune osservazioni alle interpretazioni della crisi date fino a questo momento (solo finanziarie o strutturali), chiarendo che esse non sono rivolte a rimettere in discussione tali chiavi di lettura (anche se si condividono di più quelle fornite in termini strutturali), ma sono semmai solo riflessioni su aspetti, non meno importanti, che però sono stati trascurati e che andrebbero recuperati per una migliore comprensione e conseguente azione di politica economica.

Una prima osservazione attiene al fatto che si è forse poco insistito, nella spiegazione *culturale* della crisi, sui *fattori etici*. Ebbene il *contributo delle virtù morali al funzionamento stesso del capitalismo* avrebbe dovuto essere maggiormente sottolineato: la virtù della *temperanza* avrebbe potuto mitigare la mentalità del «volere tutto e subito» non facendo indebitare le persone al di sopra delle loro possibilità o non facendo agognare guadagni più lauti (e sempre più scollegati dal lavoro) a persone già ricche; la *prudenza* avrebbe potuto scongiurare la richiesta di prestiti per l'acquisto delle case senza il supporto di adeguate garanzie o l'acquisire da parte di banche o di altre istituzioni finanziarie titoli ad alto rendimento, ma assai rischiosi; l'*onestà* avrebbe potuto evitare l'accensione di mutui *subprime* fondati sulle bugie di coloro che chiedevano, senza averne titolo, denaro in prestito a banche che facevano finta di credere, pur di guadagnare, alle menzogne dei loro clienti con il risultato di accollarsi rischi eccessivi. L'elenco delle virtù riformatrici del mercato potrebbe continuare con il rischio del vagheggiamento di un ritorno all'epoca medioevale, che non sarebbe però così anacronistico. Una delle tante lezioni che ci è provenuta dalla crisi è infatti che l'*etica* (e, vorrei aggiungere, perfino la spiritualità) e il *capitale sociale*, inteso come insieme di relazioni di fiducia tra persone, *sono istituzioni necessarie quanto lo Stato al buon funzionamento dell'economia*. Si pensi al ruolo giocato nella crisi dal crollo generalizzato della *fiducia* nel frenare i prestiti tra banche o nel gettare nel panico le Borse. Un corollario che ne deriva è che, in aggiunta ai comportamenti più virtuosi indotti in modo obbligato da regolamentazioni pubbliche più severe in campo finanziario (che presentano comunque il rischio di fenomeni di cattura del regolatore o della sostituzione dell'interesse privato che vorrebbero controllare/contenere con quello, altrettanto di parte, degli apparati burocratici) o innescati dall'auto-regolamentazione del settore (grazie alla possibile adozione di codici etici da parte della categoria professionale degli operatori finanziari che possono però rafforzare il corporativismo), per una fioritura più spontanea e graduale (ma per questo motivo forse più efficace e durevole nello scongiurare comportamenti da free rider) delle virtù nelle persone sarebbe necessaria la *paideia*, nell'accezione greca del termine. La formazione è infatti strategica nel plasmare il carattere degli individui e tutte le agenzie educative (famiglia, scuola, università, chiesa, altre istituzioni formative) dovrebbero impegnarsi nell'infondere, tramite l'insegnamento, le *virtù cooperative* senza le quali le società non possono funzionare (e tantomeno i mercati che non sono entità autonome e astratte, ma

istituzioni che sono incastonate in esse). Lo stesso modo in cui viene insegnata l'e-conomia dovrebbe essere rivisitato nel senso che dovrebbe essere arricchito di conoscenze di filosofia morale e politica, storia, sociologia, antropologia, psicologia, unitamente ai suoi contenuti (revisione radicale del suo paradigma fondativo, disvelamento dei punti di debolezza del filone neoclassico, riconoscimento di pari dignità ad altri approcci quali la *nuova economia politica istituzionalista*) (Boyer, Caillè e Favereau, 2008). Un'altra via, aggiuntiva all'educazione, da esperire per la crescita delle virtù civili potrebbe essere quella di portare le persone a ragionare e agire *insieme* per risolvere i problemi comuni con un apprendimento morale impostato sul *learn by interacting* (d'altro canto simpatia, benevolenza, amicizia, fratellanza sono beni relazionali che si accrescono con l'uso diventando sempre più abbondanti e che deperiscono con il non uso a dispetto degli economisti tradizionali che vorrebbero invece economizzarli a tutti i costi, a partire dal fatto di volerli mantenere assolutamente fuori dalle transazioni economiche). La salvaguardia dei *beni comuni locali* potrebbe fungere da palestra per sperimentare la cooperazione tra privati come forma alternativa di gestione di tali beni, talvolta più riuscita rispetto sia alla loro privatizzazione che all'intervento pubblico, come Elinor Ostrom ha già dimostrato (Ostrom, 2005). Anche il recupero di una dimensione del sacro nelle società contemporanee ipersecolarizzate potrebbe aiutare l'accumulazione di capitale morale visto che molte credenze spirituali e/o religiose hanno reso possibile l'internalizzazione a livello individuale e collettivo di codici morali utili al vivere civile e quindi anche al vivere economico, oltre che alla salvezza dell'anima. Peraltro in tante tradizioni spirituali e religiose (buddismo, francescanesimo solo per citarne alcune) viene consigliata la frugalità come stile di vita, attitudine che, oltre a ridurre i consumi superflui, potrebbe ritornare utile anche alla causa della ricerca della felicità (disinnescando il suo carattere paradossale rispetto all'economia) e a quella del rispetto dei limiti ecologici della Terra.

Una seconda osservazione è che sarebbe stato interessante introdurre, nell'analisi della crisi, anche una *prospettiva di genere* tanto più che le donne non ne sono state dirette responsabili, ne hanno probabilmente pagato di più le conseguenze (ipotesi da testare), sarebbero le più legittimate a concorrere al cambiamento del modello di sviluppo in base a due caratteristiche: la maggiore attitudine alla «*connessione-interdipendenza*» rispetto agli uomini che privilegiano invece una dimensione di «*separazione-indipendenza*» e l'essere depositarie del paradigma del dono,

attraverso l'archetipo del lavoro di cura da loro svolto in ogni tempo e in tutte le società (Vaughan, 2004a e 2004b).

Sia la relazionalità che il dono sono estremamente necessari sul piano macroeconomico per connotare la qualità dello sviluppo, ovvero per decretarne la sostenibilità economico-sociale-ambientale. Lo sviluppo non dovrebbe infatti minare la coesione sociale, attraverso un incremento della disuguaglianze, perché ciò va a discapito delle democrazia stessa: l'esclusione sociale scoraggia la partecipazione e può sprigionare reazioni, anche violente, da parte di chi è incolpevolmente umiliato ed espulso dai network sociali con il risultato di un deterioramento del capitale sociale e della messa a repentaglio delle stesse istituzioni. Lo sviluppo dovrebbe inoltre essere condotto nell'ottica che siamo solo amministratori fiduciari di risorse ambientali che non ci appartengono, ma che ci sono state «donate» dalla natura e che per questo motivo non devono essere consumate in modo dissennato, ma essere utilizzate in modo sostenibile tenendo conto anche dei posteri.

Entrambe le cose (relazioni sociali e dono) sono poi correlate tra loro e si riverberano beneficamente sullo sviluppo economico: il dono (nella sua accezione *relazionale*, ovvero il dono effettuato all'insegna della *reciprocità*) crea o cementa le relazioni sociali all'insegna della fiducia e le relazioni sociali fiduciarie, come già accennato in precedenza a proposito del capitale sociale, costruiscono il mercato e ne fluidificano il funzionamento. Occorre osservare che l'economia neoclassica ha espulso, per varie motivazioni, sia la relazionalità che il dono dal suo orizzonte teorico e quindi anche le donne in cui entrambe le cose (attitudine relazionale e donativa) sono esaltate. Non è un caso infatti che si parli di paradigma dell'homo oeconomicus. Il capitalismo d'altro canto è un regime economico di stampo patriarcale dato che condivide con il patriarcato gli stessi valori: competizione, rincorsa alla «*top position*» alla ricerca della esemplarità, gerarchia, volontà di dominio. Non stupisce allora che non solo la scienza economica, ma anche lo stesso capitalismo non abbiano dato piena cittadinanza alle donne l'una più sul piano simbolico, l'altro più sul piano reale. E l'insostenibilità economica, sociale, ambientale della crescita economica illimitata è stata la diretta conseguenza di questo esilio. Un recupero investigativo del legame donne-relazionalità-dono-sviluppo economico avrebbe altresì aperto la via al riconoscimento di una *pluralità di forme di regolazione dell'economia*. L'economia standard ha celebrato acriticamente le virtù del mercato, ignorandone i fallimenti con cui oggi deve invece fare amaramente i conti. I critici dell'economia standard, nel

mettere in luce gli errori del mercato, hanno rimarcato, in occasione della crisi, l'importanza dell'intervento dello Stato (anche in forme innovative e selettive) non solo per rimediare ai suoi fallimenti, ma anche per cambiare il modello di sviluppo. In questa visione polarizzata il rischio è però quello di ricondurre soltanto a due le forme di regolazione dell'economia: lo *scambio di mercato* e la *coazione/redistri-buzione* esercitate quest'ultime da parte dello Stato tramite rispettivamente la regolamentazione pubblica, il *developmental State* e il welfare state. Le donne ci ricordano, con il loro agire quotidiano, che anche *reciprocità e dono* dovrebbero stare legittimamente a fianco delle altre due forme di regolazione dell'economia, in un mix variabile a seconda del contesto storico, economico, culturale e politico di ogni paese. Tra l'egoismo del mercato e la solidarietà burocratica dello Stato si può intravedere all'opera anche la fratellanza (o meglio la sorellanza, visto che il dono è un paradigma materno!) della società civile che si costruisce attraverso il dono, il terzo paradigma tra individualismo e olismo (Caillè, 1998). Questo riscoperta del dono (che agisce in vari luoghi e perfino nel mercato) avrebbe anche il vantaggio di ricomporre l'artificiosa frattura tra società ed economia, visto che esso è un catalizzatore del mercato, con il risultato di una maggiore efficienza e umanizzazione dello stesso (Montesi, 2008, pp. 90-95).

Un terza osservazione è che il nuovo sviluppo, da costruire sulle macerie del precedente, dovrebbe giustamente essere quello *sostenibile* basato sulla interdipendenza tra economia-società-ambiente, idea che non difetta per fortuna di una prospettiva sistemica. Questa prospettiva, nell'interpretazione di alcuni autori, sostiene che lo sviluppo è cosa diversa dalla crescita, si basa quantomeno su tre dimensioni e deve problematicamente fare i conti con vari trade-off possibili tra reddito pro capite, stato dell'ambiente e disuguaglianza, per l'allentamento dei quali sono necessarie adeguate politiche (Franzini, 2010). Il punto è che, in questa visione, l'importanza delle relazioni umane è metabolizzata da quella delle relazioni tra sistemi e i rapporti tra persone rimangono più in ombra. In una prospettiva *relazionale* (e quindi sempre nel registro della individuazione di un'altra miopia morale che, in aggiunta al deficit di virtù, potrebbe aver prodotto il tracollo del sistema), che però non è in generale la chiave prevalente di lettura della crisi, quest'ultima potrebbe essere ulteriormente interpretata come *un fallimento del bene comune*. Il crollo è avvenuto non solo perché ciascun attore ha pensato solo a se stesso (egoismo) o perché non ha voluto tenere conto del bene dell'altro al posto del proprio (mancato altrui-

smo), ma perché non ha compreso che, nell'ignorare il bene del prossimo, comprometteva anche il proprio data la stretta interdipendenza di ciascun soggetto con il suo vicino provocando, a catena, un calo generalizzato di felicità. Il bene comune è infatti tale solo se è di tutti e di ciascuno. L'osservazione ha anche delle ricadute sul piano di formulazione e assunzione, a livello internazionale, delle diverse soluzioni per prevenire le crisi. Solo se ci pensiamo come *persone*, ovvero come individui costitutivamente in relazione gli uni con gli altri, e siamo consapevoli che è indispensabile crescere tutti insieme e non ciascuno alla spese dell'altro, possiamo riuscire a condividere degli obiettivi e sperare di trovare più facilmente delle politiche comuni per scongiurare il ripetersi delle crisi. Tali politiche vanno, non a caso, *costruite e adottate insieme* in base a dei requisiti che potremmo definire anch'essi di bene comune (Grasselli, 2009, pp. 34-35; Montesi, 2010, pp. 139-150) e necessitano del ricorso ad una *razionalità relazionale* (Zamagni, 2002, p. 91 e Zamagni, 2007, pp. 100-104). Lo scopo ultimo dovrebbe essere quello di ridimensionare l'economia del fare ricchezza come fine in sé attraverso la speculazione (che Aristotele chiamava la «*chrematistikè technè*») in modo oltretutto sproporzionato rispetto al volume delle transazioni dell'economia reale, di far riassumere alla finanza la sua funzione fisiologica di intermediazione tra risparmio e investimento mettendola al servizio dell'economia reale per costruire il bene comune, di ritornare a produrre ricchezza per il soddisfacimento dei bisogni umani («*oikonomikè technè*»).

Una quarta osservazione concerne il fatto che si parla, cercando di immaginare il futuro, dell'architettura istituzionale di un nuovo modello di sviluppo che «non potrà che essere *plurale* e non prevedere una *molteplicità* di attori ed istituzioni» (Pennacchi, 2010a, p. 64; Andriani, 2010a, p. 76; 2010b, p. 469), tanto più che sarà comunque difficile finanziare, solo da parte di un singolo Stato o più Stati coalizzati, in condizioni di elevato deficit e debito pubblico, un nuovo sviluppo lungo binari diversi dal passato, ovvero in termini di maggiori regole e di maggiore qualità sociale, né è plausibile (anche alla luce dell'esperienza attuale) che possa essere il mercato a risollevarsi dalla crisi con le sue uniche forze, ovvero senza interventi governativi e norme, per continuare tutto come prima (gettando così le premesse per un altro crollo ravvicinato). La realtà è però che sia gli ottimisti «Pangloss» neoclassici (per i quali tutto si risolve automaticamente nel privato, ovvero nella dimensione individualistica ed egoistica dell'interesse *personale*), sia i pessimisti «Candide» keynesiani (per i quali le storture del

sistema si raddrizzano solo grazie all'intervento regolatorio pubblico, ovvero nella dimensione dell'interesse *generale*, che è anche il luogo appropriato di elaborazione, programmazione, realizzazione di nuove visioni di sviluppo e quindi di un intervento più attivo dello Stato) pensano di bastare in sé per la soluzione dei problemi e ciascuno ritiene naturalmente di dover prevalere, in modo manicheo, sull'altra visione del mondo. Per tale motivo entrambi non riescono ad intravedere, senza diffidenza, non solo la collaborazione tra mercato e Stato (attraverso il meccanismo della regolamentazione che, per quanto riuscita, lascia comunque i due fronti teorici insoddisfatti, anche se per motivi diametralmente opposti), ma anche il ruolo che la *società civile* (che è poi la dimensione del *comune* e della *fratellanza*) può avere nello sviluppo e il rapporto tra quest'ultima e lo Stato.

La parola *sussidiarietà* non compare frequentemente nei modelli di governance dell'economia prefigurati per superare la crisi, né è oggetto di esplicita trattazione. La refrattarietà al concetto è più manifesta nel caso della *sussidiarietà orizzontale* che non verticale (essendo invece ben presente la necessità di nessi di raccordo tra le varie istituzioni a livello internazionale, europeo, nazionale, locale per la concertazione delle varie politiche di riforma da adottare nel quadro di una regolamentazione più stringente del sistema finanziario internazionale, della creazione di un nuovo ordine monetario ed economico mondiale o della attuazione delle varie politiche per uscire, in modo più sostenibile dal punto di vista economico, sociale, ambientale, dalla depressione). Questa mancanza segnala forse la presenza di un tabù? La questione andrebbe affrontata, con tutte le sue luci e ombre, dovute anche alle diverse modalità di intenderla e di averla concretamente perseguita (forse viene esorcizzata perché fraintesa con la privatizzazione?).

A livello microeconomico la sussidiarietà orizzontale significherebbe favorire, tra le altre cose, la co-evoluzione di una pluralità di forme di impresa come protagoniste dello sviluppo, ancor più necessaria dopo gli azzardi morali perpetrati, a danno dei risparmiatori, in campo finanziario dalle big corporation private che hanno avuto anche il paradossale privilegio di essere «*too big to fail*», alla faccia dei meccanismi selettivi del libero mercato con cui avrebbero dovuto essere, a rigor di logica, implacabilmente eliminate per la loro incapacità. Ecco perché, dopo un doveroso richiamo storico ai vantaggi delle imprese a partecipazione statale italiane che, al di là dei loro difetti, non sono comunque state, alla luce del senno del poi, soltanto espressione dell'«Impero del Male» (Mattei e Reviglio, 2010b, pp. 535-538), potrebbe non

scandalizzare l'originale quanto argomentata riabilitazione a livello europeo dell'impresa pubblica, specie in alcuni settori come quello delle telecomunicazioni (Florio, 2010) e, a livello italiano, la rivalutazione dell'impresa a totale proprietà pubblica o pubblica ma con partecipazione minoritaria dei privati nei servizi a rete (laddove la gestione in concessione ai soli privati dovrebbe comunque avvenire nel quadro di una «rafforzata» regolamentazione da parte del pubblico) (Tomassi, 2010, p. 557). Biodiversità imprenditoriale dovrebbe però significare dare spazio, nel nuovo sviluppo, anche all'*impresa cooperativa* che affonda le sue radici nel background storico della sinistra (ma anche nel solidarismo cattolico) o alla *cooperativa sociale* (analizzando l'evoluzione dei rapporti, anche densi di problematiche, di quest'ultima con lo Stato nel quadro del passaggio dal welfare state al welfare mix). Un briciolo di attenzione alla cosiddetta *economia civile* (che, tra l'altro, non si esaurisce nel non-profit, ma include anche imprese profit di tipo particolare) non stonerebbe nel quadro di una auspicata pluralità delle forme di economia (pubblica, privata, civile) (Bruni e Zamagni, 2004 e 2009). Il richiamo non è solo mosso per puntiglio teorico e bisogno di esaustività. Queste imprese (le cooperative e le cooperative sociali), non avendo per mission la massimizzazione dei profitti e potendo vantare un elevato grado di democraticità al loro interno, potrebbero, ad esempio, essere considerate tra le forme aziendali più appropriate per la produzione dei beni relazionali (sempre più necessari in tempi di «società liquida») e per la gestione dei beni comuni, pur tenendo conto delle trasformazioni che sono in corso anche al loro interno e che rischiano di snaturarle. La sussidiarietà orizzontale è poi un tassello indispensabile della democrazia industriale ed economica che sono necessarie per il passaggio dalla massimizzazione dello *shareholder value* (che ha disastrosamente imperato fino a questo momento) alla massimizzazione dello *stakeholder value* (anche se il punto di arrivo per un'economia dovrebbe addirittura essere quello di avere, al suo interno, sempre più imprese *civili* e non solo *socialmente responsabili*) (Bruni, 2009, pp. 123-128). Ma il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione/proprietà dell'impresa (Pratelli, 2010c) o degli utenti nelle imprese di *utilities* (Mattei, 2010, p. 489) che viene giustamente invocato da più parti non è una delle tante forme che la sussidiarietà orizzontale può assumere? Allora perché non nominarla e riconoscerla più apertamente?

5. La sinistra italiana e la crisi economico-finanziaria

Per il superamento della crisi economico-finanziaria sono state recentemente avanzate, da alcuni studiosi, delle proposte di politica economica caratterizzate da rilevanti novità di impostazione anche rispetto alla loro stessa area di appartenenza scientifico-culturale che è quella della sinistra italiana. Tali proposte sono contenute nel libro dal titolo *Pubblico*, *privato*, *comune*. *Lezioni dalla crisi globale*, curato da Laura Pennacchi, pubblicato da Ediesse nel 2010.

Numerosi quanto valenti studiosi hanno dato il loro contributo al volume nelle sei differenti parti in cui esso è stato suddiviso: *Nella crisi* (Pennacchi, Andriani, Tamborini, Mattei e Reviglio), *Verso un nuovo modello di sviluppo* (Franzini, Militello, Tocci, Antonelli, Galossi), *Lavoro e Reddito* (Lapadula, Sanna, Pratelli, Imola, Innocenti), *La crisi, la finanza pubblica e il welfare* (Fassina, Artoni, Granaglia, De Ioanna, Palmieri), *Il passato e il futuro della programmazione* (Ruffolo, Andriani, Mattei, Reviglio), *I soggetti dell'intervento pubblico* (Florio, Mattei e Reviglio, Tommasi, Reviglio).

Da evidenziare la freschezza e l'attualità del cammeo introduttivo di Carlo Azeglio Ciampi che ricorda le prime animate discussioni tra gli esperti dei governi di centro-sinistra e gli studiosi della Banca d'Italia sui tentativi di *programmazione economica* da introdurre nel nostro paese di cui era stato testimone, all'inizio degli anni sessanta, alla sede di Roma dell'istituto. Discussioni appassionate che partivano da visioni polarizzate del rapporto Stato-economia, ma che si svolgevano sempre in un'atmosfera civile e che erano ispirate alla ricerca congiunta, in buona fede, del *bene comune* del paese e del giusto mix di libertà e giustizia da perseguire a livello collettivo. Lo «spirito dei tempi» di allora potrebbe sicuramente ritornare utile anche oggi per realizzare tutte le riforme di cui l'Italia avrebbe estremamente bisogno.

Il libro è veramente enciclopedico non solo per mole (590 pagine di trattazione da parte di ben 30 contributi scientifici raggruppati nelle sei sezioni), ma soprattutto perché cura *tutti* gli aspetti della crisi: la sua cronistoria; i suoi fattori di differenziazione dalle altre crisi del passato; le sue molteplici e interrelate cause; i suoi diversi effetti che si sono dispiegati tanto sul piano finanziario che reale; le modalità, non sempre adeguate, della sua gestione dal suo manifestarsi ad oggi; gli ulteriori interventi correttivi da adottare; la necessità scaturita da essa di dover ripensare in modo critico la scienza economica ortodossa dalle sue fondamenta e naturalmente tutto il modello di sviluppo ad

essa ispirato e di avviare, con l'occasione, un vero e proprio cambiamento di rotta analogo alla «*Great Transformation*» studiata da Polanyi (Polanyi, 1974 [1944]; Pennacchi, 2010a, p. 44). Di qui le amare, ma anche preziose lezioni richiamate nel titolo del libro. Preziose perché se la Grande Crisi del 1929 originò dal punto di vista concettuale il sistema di pensiero keynesiano che poi si sostanziò nel *New Deal*, in severe leggi di regolamentazione del settore bancario statunitense, nel sistema monetario internazionale di Bretton Woods, si può anche sperare che la crisi attuale porti simmetricamente ad una nuova visione teorica dell'economia, ad una stringente regolamentazione sul piano internazionale del sistema finanziario, ad un nuovo ordine monetario ed economico internazionale.

Il libro è veramente pregevole perché, in aggiunta ad un'analisi assai sfaccettata e approfondita della crisi, offre delle ricette *innovative* per il suo superamento a livello internazionale, europeo, italiano e prospetta dei rimedi *inediti* da adottarsi sul piano macro, meso e microeconomico sia nel breve che nel medio periodo, con degli approfondimenti relativi al caso nazionale.

Rispetto ad altri libri pubblicati contemporaneamente sulla crisi, il volume si arrovella particolarmente sulla funzione dello Stato in campo economico, non tanto per esaltarne (legittimamente!) il ruolo veramente salvifico che ha già giocato all'interno di essa, quanto per tracciarne lo *sviluppo evolutivo*, al di là del senso di rivincita, che sarebbe comunque comprensibile, dopo anni di denigrazione dovuti alla ubriacatura ideologica che celebrava acriticamente i fasti del liberismo selvaggio che ci ha condotti dritto dritto alla catastrofe. Tale liberismo selvaggio comunque è assai duro a morire (in quella che nel libro viene preannunciata come una «battaglia campale») per la pervicace resistenza opposta da parte di tutti quegli interessi economici in procinto di essere rimessi in discussione dalle ormai ineludibili riforme del sistema finanziario e monetario internazionale attualmente all'ordine del giorno, ma anche per la resilienza del mondo accademico. Quest'ultimo, nonostante abbia avuto anch'esso grandi responsabilità nel generare il crollo del sistema, è ancora ciecamente prigioniero, a livello planetario, nel *mainstream* dell'economia neoclassica (sempre predominante) e poco incline non solo a recitare umilmente un «mea culpa», ma a fare finalmente largo a concezioni eterodosse fino ad ora marginalizzate perché considerate erronee ed eretiche.

6. Le novità di impostazione della politica economica per il superamento della crisi

Il libro *Pubblico*, *privato*, *comune*. *Lezioni dalla crisi globale* segna anche lo scrollarsi di dosso degli stereotipi che grossolanamente inchiodano la sinistra italiana, cui (come già detto in precedenza) fanno riferimento come area politico-culturale gran parte degli autori dei saggi contenuti nel libro, all'essere paladina di un *generico* quanto *irresponsabile* «deficit spending» al servizio della crescita economica e dell'aumento della tassazione *tout court* per finanziarlo, due politiche che la condannerebbero di fatto all'impotenza a fronte della crisi perché particolarmente difficili da praticare da parte del settore pubblico in tempi draconiani di riduzione (quasi obbligata) dei disavanzi pubblici (che si sono paradossalmente accresciuti proprio per tamponare la crisi) e di rilancio auspicabile dei consumi come volano della ripresa economica che reclamerebbe una riduzione del prelievo fiscale. Questa tendenza a spazzare via i luoghi comuni stratificati sulla sinistra italiana traspare da vari elementi di novità del libro che per fortuna testimoniano, grazie alle riflessioni dei suoi raffinati quanto vivaci autori, l'esistenza in questo ambito politico-culturale ancora di una grande riserva di energia creativa e di una buona dose di fantasia che, senza sfociare in voli pindarici o in utopie, ma nemmeno rimanere troppo abbarbicati alla tradizione keynesiana o marxiana del passato, si traduce in proposte *innovative* di buon senso, concretamente realizzabili. Ma ecco alcuni dei più salienti elementi di novità. I ragionamenti condotti nel libro da vari autori sono intanto tutti *responsabilmente* pervasi dalla consapevolezza della necessità di conciliare il rilancio dello crescita (da perseguirsi preferibilmente mediante politiche fiscali espansive) con il riequilibrio dei conti pubblici, senza però che quest'ultimo mortifichi del tutto la prima. Il controllo della finanza pubblica non deve infatti essere il fine in sé della politica economica, ma solo il vincolo a cui deve sottostare l'obiettivo della crescita che può anzi concorrere al raggiungimento della stabilità finanziaria. Si tratta della presa di coscienza che «per la stabilità finanziaria la crescita è altrettanto fondamentale del rigore di bilancio perché proprio grazie alla crescita si pagano i debiti», constatazione recentemente riproposta, nel primo *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, dal governatore della Banca d'Italia Mario Draghi che non è di certo un «agit-prop» della sinistra italiana. In questo quadro di saggia ricerca di compatibilità tra promozione della crescita economica e riequilibrio del bilancio dello Stato nell'ambito dei vincoli dettati dal-

l'Unione monetaria europea (che diventeranno ancora più pesanti e ferrei se i Trattati verranno ritoccati), il ricorso alla leva della spesa pubblica per stimolare la crescita economica viene suggerito nel libro, a patto però di una sua *riqualificazione* lungo nuove direttrici di azione europee e nazionali. In tanti saggi si teorizzano infatti investimenti pubblici verso le energie rinnovabili e la green economy, le infrastrutture tradizionali, ma soprattutto avanzate (Itc, reti telematiche, ecc.), la mobilità, le bioscienze, i beni culturali e ambientali, l'università e la ricerca, la cultura, l'innovazione dei sistemi urbani e territoriali, i beni sociali, i beni comuni. Sarebbero in sostanza interventi pubblici volti in gran parte a migliorare la *qualità della vita* nonché diretti ad aumentare il *benessere* delle persone e in virtù dei quali si potrebbe quindi parlare dell'avvio di un nuovo *processo di sviluppo* anziché di un rilancio della *crescita economica* (Pennacchi, 2010a, pp. 60-62), da misurare con indicatori diversi dal Pil (Palmieri, 2010).

La spesa pubblica riqualificata dovrebbe essere finanziata, *in modo innovativo*, a livello europeo con l'emissione di *eurobond* (ma anche con il ricorso ad altri strumenti già esistenti a livello comunitario) (Reviglio, 2010b, pp. 564-566) che avrebbe anche il vantaggio, tra l'altro, di rafforzare l'Unione monetaria europea ultimamente messa a dura prova dagli sforzi congiuntamente profusi a livello comunitario (con la creazione del fondo europeo anti-crac *European financial stability facility*) per salvare dal default la Grecia e l'Irlanda (e, in prospettiva, per soccorrere forse anche il Portogallo e la Spagna). Questa innovativa idea della creazione di un debito pubblico europeo è stata sorprendentemente ripresa e rilanciata alla riunione a Bruxelles di dicembre 2010 dei Ministri economici dell'Eurozona da parte del suo Presidente Junker e dal Ministro italiano dell'Economia Tremonti, anche se è stata immediatamente e speriamo, solo temporaneamente, ostacolata dalla Germania.

Anche il mito della sinistra ossessionata dalla tassazione viene sfatato nel libro: si propone infatti un alleggerimento, a livello nazionale, della tassazione sul lavoro dipendente (soprattutto nei confronti dei lavoratori e dei pensionati meno abbienti) da compensarsi con un suo inasprimento solo nei confronti delle rendite fondiarie, dei grandi patrimoni, dei beni posizionali e con la lotta all'elusione ed evasione fiscale. Sul piano internazionale si ipotizza, senza il rischio di essere additati di un comportamento pro-taxation oltranzista, l'introduzione di una nuova tassa: quella sui movimenti di breve periodo dei capitali effettuati a fini speculativi che, alla luce di quanto è accaduto, non sa-

rebbe poi così implausibile e scandalosa, specialmente se i suoi proventi fossero devoluti alla cura dei beni comuni globali.

Ma le politiche non si esauriscono nella promozione dei consumi collettivi (sia a livello europeo che nazionale) volti all'incremento della qualità sociale in senso lato o in una più equa distribuzione istituzionale del reddito (mediante tasse e trasferimenti) nella direzione indicata in precedenza: guardano anche ai consumi privati. Nell'ambito dell'obiettivo del loro rilancio nel paese trova allora posto la questione di una redistribuzione del reddito a favore dei salari dopo due decenni di crescita, a loro danno, dei profitti che per lo più non sono stati reinvestiti a fini produttivi (privilegiando, nel modico sforzo, il capitale tradizionale e non quello innovativo, con ripercussioni sulla produttività e sulla competitività del sistema), ma impiegati (peraltro malamente) a fini speculativi. Il riallineamento salariale non è arbitrario dopo anni di remunerazioni stratosferiche di operatori dei mercati finanziari o di manager a capo di istituti bancari o finanziari che, nel rispondere solo agli azionisti, sono stati addirittura premiati per i loro fallimenti gestionali dettati dalla massimizzazione nel breve termine dei dividendi mediante la creazione, diffusione, acquisto/vendita di titoli «tossici». Per favorire tale redistribuzione si ritiene necessario rilanciare la politica dei redditi (Sanna, 2010) risolvendo i nodi della rappresentanza e rappresentatività sindacale e intervenire sui modelli contrattuali e su altre istituzioni del mercato del lavoro. Le più recenti riforme del mercato del lavoro italiano sono, a questo proposito, criticamente passate in rassegna nell'ambito di un ricco excursus storico, evidenziando le deboli o inesistenti tutele del lavoro «discontinuo» e fornendo suggerimenti per la sua conversione in «buona occupazione» a riprova di una speciale attenzione rivolta al lavoro precario e non più solo al lavoro dipendente (Pratelli, 2010a e 2010b).

Inoltre per il superamento della crisi l'attenzione non viene keynesianamente prestata nel libro soltanto alla domanda aggregata, ma anche alle politiche da intraprendere dal lato dell'offerta (anche perché se si punta unicamente sull'incremento della domanda aggregata, questa strategia rischia poi di tradursi in un aumento delle importazioni di beni provenienti da paesi a valuta debole). Dal lato dell'offerta il nuovo intervento pubblico non deve più continuare ad assumere, come accaduto per lungo tempo in Italia, la tradizionale forma degli incentivi finanziari alle imprese per l'innovazione (Tocci, 2010), ma deve configurarsi come creazione di quell'atmosfera in grado di favorire la formazione di coalizioni di imprese volte all'innovazione «radicale»

che deve poi dispiegarsi lungo tutta la filiera produttiva in cui viene introdotta, una volta individuato il modello di specializzazione industriale più adeguato alle capacità del paese (Antonelli, 2010). E, proprio a livello settoriale, l'intervento pubblico non deve più andare a sostenere quei settori produttivi già in eccesso di capacità produttiva, semmai quelli più promettenti (le filiere delle energie rinnovabili e della biomedicina, il comparto dei beni capitali, ecc.). E per il superamento del divario strutturale tra il Nord e il Sud d'Italia, sarebbe auspicabile un ritorno alla politica della «nuova programmazione», voluta fortemente da Carlo Azeglio Ciampi e realizzata da Fabrizio Barca.
Un'ulteriore novità è rappresentata dalle risultanze della Commissione Rodotà sulla nuova classificazione dei beni pubblici legata alla loro ontologia (in base alla quale tali beni esprimono utilità diverse che hanno differenti piani di applicazione da cui discendono i singoli regimi). I beni pubblici possono essere anche classificati in base alla loro diversa funzione economico-sociale ed essere quindi distinti in sovrani, sociali, fruttiferi. Tra i beni pubblici vi è stato anche l'inserimento in essi di una *nuova categoria*: quella dei *beni comuni*. Questi ultimi rinviano, per la loro corretta gestione, al principio di salvaguardia intergenerazionale della loro utilità (Reviglio, 2010a). Le modalità di una loro assennata amministrazione possono variare a seconda che si tratti di beni comuni globali o locali e l'intervento pubblico può dimostrarsi, in alcuni casi, indispensabile per una loro più efficace tutela rispetto al *laissez-faire* del mercato (che conduce alla loro tragedia, cioè alla loro distruzione per ipersfruttamento) e laddove non abbia già efficacemente funzionato la cooperazione tra soggetti, grazie a risorse comunitarie (storicamente accumulate o in fase di accumulazione grazie all'interazione ripetuta tra persone) di fiducia e senso di responsabilità verso gli altri esseri, presenti e futuri, e verso le altre specie viventi.

7. Conclusioni

La crisi deve essere interpretata in chiave multidimensionale, ovvero in termini finanziari, monetari, economici, culturali. Questo significa che essa è imputabile in campo finanziario a fallimenti del mercato (dovuti a incertezza, asimmetrie informative, incompletezza dei contratti, opportunismo, ingegnerizzazione finanziaria ipertrofica) e a fallimenti dello Stato (deregolamentazioni del mercato finanziario). In campo monetario si può attribuire a politiche monetarie espansive che

hanno incentivato un troppo facile indebitamento privato. Sul versante dell'economia reale ha tratto origine da uno squilibrio del rapporto tra economia reale e finanza, da un eccesso di consumi privati, da squilibri nella distribuzione del reddito che sono stati fonte di indebitamento privato oltremodo rischioso, da squilibri cronici nelle bilance dei pagamenti, dalla obsolescenza della ondata di innovazioni radicali degli anni novanta.

In ambito culturale è derivata dal paradigma egoistico e individualistico dell'*homo oeconomicus*, dall'assolutizzazione da parte della teoria economica neoclassica delle capacità di funzionamento del mercato, dal riduzionismo delle tecniche matematiche di valutazioni dei rischi finanziari, dalla modificazione antropologico-culturale dovuta alla globalizzazione.

Questa interpretazione più sfaccettata della crisi esige l'adozione di rimedi sui molteplici fronti chiamati in causa, ma soprattutto un radicale cambiamento del modello di sviluppo, a cui lo Stato – se si interpreta il suo ruolo in modo più aperto e generoso che non come semplice taumaturgo o guardiano dell'economia – e la società civile, con le sue virtù morali e cooperative indispensabili al bene comune, possono concorrere in modo strategico. Se poi si osserva attentamente quest'ultimo ambito si scopre che le donne, da sempre ignorate e neglette dall'economia, possono dare un contributo sostanziale nel ridisegnare lo sviluppo in direzione di una sua maggiore sostenibilità, per le loro maggiori attitudini relazionali e donative. La conclusione che si può trarre dalla analisi presentata è che per prevenire o risollevarsi da una crisi economico-finanziaria devono entrare sinergicamente in gioco *una pluralità di istituzioni* (in incastri storicamente variabili, ma sempre non troppo squilibrati nei rapporti tra le parti): società civile (nelle sue varie espressioni di capitale sociale, etica, religione, spiritualità), mercato, Stato, *una pluralità principi di regolazione dell'economia* (reciprocità, scambio di mercato, coazione/redistribuzione), *una pluralità di forme dell'economia* (privata, pubblica, civile), *una pluralità di forme di impresa* (privata, pubblica, pubblica partecipata da privati, cooperativa, nonprofit) e *una pluralità di forme di beni* (privati, pubblici, relazionali, comuni).

Riferimenti bibliografici

Andriani S., 2010a, *Squilibri macroeconomici*, *economia reale*, *finanza*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 69-95.

Andriani S., 2010b, *Le origini in Italia della cultura della programmazione*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 461-470.

Antonelli C., 2010, *Un piano di politica economica per fronteggiare una depressione schumpeteriana*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 211-226.

Artoni R., 2010, *Quale modello di Stato sociale*?, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 357-362.

Boyer R., Caillè A. e Favereau O., 2008, *Towards an Institutionalist Political Economy*, «Revue du MAUSS permanente», disponibile alla pagina web: http://www.journaldumauss.net/spip. php?article232, pp. 1-5.

Bruni L., 2009, *L'impresa civile. Una via italiana all'economia di mercato*, Università Bocconi, Milano.

Bruni L., 2010, *L'ethos del mercato. Un'introduzione ai fondamenti antropologici e relazionali dell'economia*, Bruno Mondadori, Milano.

Bruni L. e Zamagni S., 2004, *Economia civile. Efficienza*, *Equità, Felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.

Bruni L. e Zamagni S., 2009, *Dizionario di Economia civile*, Città Nuova, Roma.

Caillè A., 1998, *Il terzo paradigma. Antropologia filosofica del dono*, Bollati Boringhieri, Torino.

Dore R., 2009, *Finanza pigliatutto*, Il Mulino, Bologna.

Florio M., 2010, *L'esperienza delle privatizzazioni*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 517-530.

Franzini M., 2010, *A proposito di crisi e di «nuovo modello di sviluppo»*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 143-156.

Galossi E., 2010, *Il Mezzogiorno d'Italia e le politiche pubbliche*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 227-254.

Granaglia E., 2010, *In difesa dell'offerta pubblica in ambito sociale*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 363-379.

Grasselli P., 2009, *Argomenti per un approccio alla ricerca del bene comune*, in Grasselli P. (a cura di), *Idee e metodi per il bene comune*, Franco Angeli, Milano.

Mattei U., 2010, *Un settore pubblico «proattivo», in grado di «fare». Assetti istituzionali per un nuovo governo democratico dell'economia*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 471-492.

Mattei U. e Reviglio E., 2010a, *Alla fine della «fine della storia» un nuovo New Deal globale*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 123-140.

Mattei U. e Reviglio E., 2010a, *Le s.p.a. pubbliche, le privatizzazioni formali e le strutture giuridiche delle società che gestiscono servizi pubblici e beni comuni*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 531-543.

Montesi C., 2008, *Dare, ricevere, ricambiare: il paradigma del dono come alternativa antropologica ed economica, in* Grasselli P. e Montesi C. (a cura di), *L'interpretazione dello spirito del dono*, FrancoAngeli, Milano, pp. 81-107.

Montesi C., 2010, *Politiche orientate al bene comune e politiche attive del lavoro*, in Grasselli P. e Montesi C. (a cura di), *Le politiche attive del lavoro nella prospettiva del bene comune*, FrancoAngeli, Milano, pp. 139-163.

Morris C.R., 2008, *Crack. Come siamo arrivati al collasso del mercato e cosa ci riserva il futuro*, Elliot Ed., Roma.

Ostrom E., 2005, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Palmieri S., 2010, *Nuovi indicatori di misurazione della crescita e del benessere*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 411-451.

Pennacchi L. (a cura di), 2010b, *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma.

Pennacchi L., 2010a, *Stato-mercato: con la crisi una questione di nuovo cruciale*, in Id. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma., pp. 27-68.

Polanyi K., 1974 [1944], *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino; ed. or. 1944, *The Great Transformation*, Holt, Rinehart & Winston, New York.

Pratelli C., 2010a, *Piccola storia della discontinuità: gli antecedenti del lavoro discontinuo*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 289-294.

Pratelli C., 2010b, *Le «riforme asimmetriche»: la mancata sintonia tra regolamentazione del mercato del lavoro e protezione sociale*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 295-301.

Pratelli C., 2010c, *Democrazia industriale e partecipazione*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 317-325.

Reviglio E., 2010a, *I beni pubblici. Nuovi principi generali ed una nuova tassonomia. Linee guida della proposta di riforma della «Commissione Rodotà»*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 505-513.

Reviglio E., 2010b, *Oltre Lisbona? Il ruolo dell'Europa nel nuovo ordine economico mondiale*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 559-569.

Roncaglia A., 2010, *Economisti che sbagliano. Le radici culturali della crisi*, Laterza, Roma-Bari.

Ruffolo G., 2010, *Programmazione anni Sessanta*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 455-459.

Sanna R., 2010, *Le disuguaglianze accresciute e la nuova questione della redistribuzione dei redditi*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 263-288.

Tamborini R., 2010, *Potrebbe ripetersi*?, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 97-122.

Tocci W., 2010, *Per una nuova agenda nella politica della conoscenza*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 173-209.

Tomassi F., 2010, *I servizi pubblici locali*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Edizioni Ediesse, Roma, pp. 545-558.

Vaughan G., 1997, *For Giving. A Feminist Criticism of Exchange*, Plainview Press, Texas.

Vaughan G., 2004a, *Come introduzione. L'economia del dono*, in Id. (a cura di), *The Gift. A Feminist Analysis*, Meltemi, Roma, pp. 11-4.

Vaughan G., 2004b, *Gift Giving and Exchange*: *Genders are Economic Identitites*, *and Economies are Based on Gender*, in Id. (a cura di), *The Gift. A Feminist Analysis*, Meltemi, Roma, pp. 15-37.

Zamagni S., 2002, *L'economia delle relazioni umane: verso il superamento dell'individualismo assiologico*, in Sacco P.L. e Zamagni S. (a cura di), *Complessità relazionale e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna, pp. 67-128.

Zamagni S., 2007, *L'economia del bene comune*, Città Nuova, Roma.

Zamagni S., 2008, *La lezione ed il monito di una crisi annunciata*, working paper n. 56, Facoltà di Economia, Università di Bologna, pp. 1-22.

Zamagni S., 2009, *Avarizia. La passione dell'avere*, Il Mulino, Bologna.

Occupazione e capitale umano

Effetti della crisi e dinamiche occupazionali in Italia e in Europa

Ivana Fellini, Daniele Zaccaria

L'analisi considera le ricadute occupazionali della crisi in Italia nel biennio 2008-2009, nell'ipotesi che la ridefinizione dei caratteri della domanda di lavoro, e non solo il suo livello, sia una chiave di lettura adatta per cogliere le specificità nazionali. Confrontando la dinamica occupazionale italiana con quella degli altri paesi europei emerge, come in altri paesi, la maggiore debolezza dell'occupazione non standard ma anche – caso unico nel quadro comparativo – la contrazione dell'occupazione più qualificata a fronte di un aumento di quella non qualificata. Le ricadute di questo aggiustamento sono state socialmente differenziate e selettive, penalizzando soprattutto la componente giovanile e qualificata della forza lavoro, e risultando più gravi al Sud, dove più marginale sono stati il ruolo della Cassa integrazione e la dinamica compensativa del terziario.
L'assetto frammentato e poco innovativo delle imprese italiane, nel quadro di una scarsa attenzione politica e istituzionale ai contesti dell'innovazione e della competitività, possono aver promosso strategie adattive e difensive tanto nelle scelte di ridimensionamento quanto nella definizione dei nuovi fabbisogni occupazionali.

1. Introduzione

La crisi economica mondiale del 2007 ha mostrato effetti occupazionali generalizzati a partire dalla seconda metà del 2008 (Oecd, 2009). In Italia gli effetti della crisi risultano debolmente evidenti dalla fine del 2007, quando il numero di persone in cerca di occupazione comincia a crescere e tutti gli indicatori congiunturali disegnano il deterioramento delle condizioni di mercato del lavoro. Più differita è la contrazione dell'occupazione, manifesta dalla fine del 2008, con un differente *timing* di impatto sulle diverse componenti: dapprima sull'occupazione indipendente e quella parasubordinata a fronte dalla tenuta di quella subordinata, poi anche sull'occupazione a termine e, dalla fine del 2009, anche su quella a tempo indeterminato (Ires, 2010; Istat, 2009; 2010).
Le prime analisi comparative sull'impatto della crisi (European Com-

mission, 2009; Oecd, 2009; 2010) ne sottolineano l'eccezionalità: si tratta della più grave crisi economica del secondo dopoguerra, con un'intensità e velocità di impatto sulla disoccupazione senza precedenti. Tra le conseguenze inattese il collasso dell'occupazione industriale a fronte della sostanziale tenuta del settore dell'intermediazione mobiliare, immobiliare e finanziaria da cui si è generata. Come nell'esperienza delle altre crisi recenti, si evidenzia una speciale vulnerabilità dei giovani, dei lavoratori con contratti temporanei e con basso profilo formativo. Più articolate sono le conseguenze quando si considera il genere (Oecd, 2010), soprattutto per effetto della caduta dell'occupazione manifatturiera, estrattiva ed edile, scarsamente femminilizzate.

L'impatto della crisi appare diversificato nei casi nazionali, così come le prospettive occupazionali della ripresa. Incrociando l'intensità della crescita del tasso di disoccupazione nel biennio 2008-2009 con l'intensità della recessione in termini di Pil, in corrispondenza del momento più negativo della crisi, l'Oecd disegna un'articolata situazione: i paesi scandinavi hanno sperimentato un'elevata contrazione del Pil ma un impatto medio sulla crescita del tasso di disoccupazione; Grecia, Portogallo e Regno Unito hanno risposto ad un medio shock recessivo con un una crescita media del tasso di disoccupazione. La maggior parte dei paesi europei, tra cui l'Italia, registra una media contrazione del Pil e un relativamente contenuto incremento nel tasso di disoccupazione mentre Spagna e Irlanda sono i paesi che più hanno risentito della crisi. Le analisi istituzionali (European Commission, 2009; 2010a; Oecd, 2009; 2010), per ora soprattutto focalizzate sulla questione dei livelli occupazionali complessivi, evidenziano l'azione di diversi meccanismi di aggiustamento: per alcuni paesi la risposta al calo del prodotto è soprattutto la riduzione dell'occupazione (Spagna, Irlanda), per altri la strategia principale è quella di ridurre le ore e la produttività del lavoro attraverso strumenti di flessibilità interna, soprattutto rivolti alla riduzione dell'orario di lavoro (Germania, Belgio), per altri ancora l'aggiustamento passa attraverso la dinamica salariale (Regno Unito) (Bentolila, 2010; European Commission, 2010a).

L'articolo intende approfondire le particolari ricadute della crisi in Italia analizzando le tendenze dell'occupazione nel biennio 2008-2009, nell'ipotesi che i meccanismi di aggiustamento passino non solo dall'impatto sui livelli occupazionali complessivi ma anche dalla ridefinizione dei caratteri dell'occupazione e che questa chiave di lettura sia particolarmente adatta per cogliere la dinamica italiana.

Tab 1

L'analisi si confronta, cioè, con i caratteri dell'aggiustamento interni all'occupazione. Anche in una fase recessiva, infatti, il sistema economico esprime una domanda di lavoro che però non compensa i posti di lavoro distrutti, a differenza di quanto accade nei periodi di crescita occupazionale. Le caratteristiche dei posti di lavoro creati e di quelli distrutti possono rafforzare tendenze di cambiamento pregresse o, al contrario, modificarle, disegnando, da un lato, un mutato quadro dei fabbisogni occupazionali e professionali – anche a fronte di una complessiva tenuta dei livelli dell'occupazione – e dall'altro, articolate ricadute sulle diverse componenti della struttura occupazionale e sociale. In altre parole, la tenuta dell'occupazione di fronte alla crisi può nascondere meno immediatamente evidenti meccanismi di aggiustamento della domanda di lavoro. L'analisi privilegia le dimensioni più significative quando si considerano le caratteristiche dell'occupazione – e dunque della domanda di lavoro – in un sistema occupazionale, alla luce delle tendenze di trasformazione più recenti e, in particolare, la dinamica dell'occupazione per *posizione professionale* (lavoro subordinato permanente e temporaneo, lavoro indipendente e nuove forme di lavoro pseudo-autonomo) e la dinamica dell'occupazione *per professione*, al fine di evidenziare in che modo la crisi ha ridefinito la crescita dell'occupazione qualificata, tendenza comune a tutti i paesi occidentali negli ultimi due decenni anche nell'ipotesi di un processo di polarizzazione professionale (Goos, Manning e Salomon, 2009; Eurostat, 2010), nonché priorità della strategia di competitività europea (European Commission, 2010b).
L'analisi si articola in due parti. La prima parte, di taglio comparativo, cerca di evidenziare se ci sono delle specificità della risposta occupazionale italiana alla crisi rispetto agli altri paesi dell'Europa occidentale, relativamente alle dimensioni considerate e provando a rintracciare «risposte» occupazionali tipiche in relazione alla consolidata geografia dei sistemi occupazionali (Esping-Andersen, 2000; Gallie, 2007) (paragrafo 2). La seconda parte approfondisce l'articolazione territoriale del particolare processo di aggiustamento in atto e le sue ricadute, cercando di metterne a fuoco le principali ragioni (paragrafo 3).

2. La dinamica dell'occupazione nel quadro europeo: tendenze strutturali e risposta alla crisi

Dalla seconda metà degli anni '90, i mercati del lavoro dei paesi europei occidentali hanno tutti evidenziato andamenti occupazionali posi-

tivi. Se anche i regimi occupazionali universalistici dei paesi scandinavi e quelli di mercato dell'area anglosassone sono quelli a maggiore potenziale di crescita occupazionale e di sostegno dei livelli occupazionali complessivi (Esping-Andersen, 2000; Reyneri, 2005), la dinamica nel quindicennio 1993/2007 mostra una generalizzata capacità di creare occupazione anche dei paesi dualistici (figura 1), per quanto meno performativi in termini di tassi di occupazione (cfr. tabella 1).
Il bilancio occupazionale del biennio della crisi mostra, da un lato, una risposta eccezionalmente negativa di quei paesi che nei quindici anni considerati si sono rivelati più dinamici (Irlanda e Spagna) e, dall'altro, una *capacità di tenuta occupazionale dei soli mercati del lavoro continentali,* a fronte delle perdite occupazionali in tutti gli altri paesi. In realtà nel corso del 2009 tutti i paesi hanno registrato un saldo occupazionale negativo: sommandoli alle perdite già registrate nel 2008 nei casi più gravi (Spagna e Irlanda) o, nella maggior parte dei casi, compensando in negativo la sostanziale tenuta del 2008. Quanto all'intensità della contrazione occupazionale, il Portogallo e il gruppo dei paesi scandinavi seguono a distanza Irlanda e Spagna.
Le analisi di taglio istituzionale leggono la capacità di tenuta occupazionale anche in relazione al ricorso a schemi incentivati di riduzione dell'orario di lavoro che preservano l'occupazione (European Commission, 2010; Oecd, 2010), come nel caso del *Kurzarbeitergeld* tedesco che sussidia parte del reddito perso dai lavoratori per la temporanea riduzione di orario, al fine di mantenerne il posto di lavoro. Quasi tutti i paesi Oecd hanno introdotto e/o rafforzato questo tipo di dispositivi in risposta alla crisi, pur nelle diverse caratteristiche (più o meno rigidi, più o meno generosi, più o meno estesi) (Arpaia e al., 2010; European Commission, 2010a; Oecd, 2010;)[1]: l'analisi della risposta occupazionale mostra in particolare (Oecd, 2010) che nei paesi dove è presente questo tipo di dispositivi l'occupazione permanente si riduce meno di quanto si riduce nei paesi dove non sono presenti, ma si riduce di più l'orario medio di lavoro degli occupati permanenti.

[1] Secondo la ricognizione promossa dalla Commissione europea (Arpaia et. al., 2010), con la crisi, Austria, Belgio Germania, Francia, Lussemburgo, Italia e Finlandia hanno esteso la copertura del dispositivo (e in alcuni casi anche la durata e il contributo) mentre i paesi dell'Europa orientale, le Repubbliche baltiche e l'Olanda lo hanno introdotto. Cipro, l'Estonia, la Grecia, Malta e la Svezia non hanno invece schemi incentivati di riduzione dell'orario di lavoro.

Non c'è però evidenza che questi interventi abbiano impatto significativo sulla riduzione dell'occupazione temporanea o sulla riduzione dell'orario di lavoro degli occupati temporanei, comunque più coinvolti dalla crisi. Quanto all'intensità dell'impatto sulla tenuta occupazionale sempre l'Oecd (2010) stima che la Germania[2] e il Belgio siano i paesi dove il dispositivo più ha contributo a mantenere i posti di lavoro permanenti e che qualche ruolo esso ha avuto nel sostegno dei livelli occupazionali di Finlandia e Italia (Cassa integrazione).

Rilevanti anche le dinamiche settoriali che mostrano la persistenza e il rafforzamento, anche nel biennio della crisi, della tendenza strutturale di sostituzione dell'occupazione industriale con quella terziaria, ovvero una capacità compensativa della domanda di lavoro terziaria rispetto alla caduta di quella industriale. In tutti i paesi europei, infatti, la crisi finanziaria ha avuto il maggiore impatto occupazionale sulla base produttiva reale. In un quadro positivo sul lungo periodo, il settore edile, tradizionalmente caratterizzato da andamenti anticiclici in virtù degli investimenti pubblici che compensano la contrazione della domanda privata, perde tale funzione soprattutto nell'area mediterranea e anglosassone, mentre continua ad offrire un contributo all'occupazione in quasi tutti i paesi continentali e nei paesi scandinavi. La dinamica occupazionale del terziario evidenzia tendenze comuni: quasi ovunque si registra la contrazione del terziario di vendita, che inverte la tendenza prevalente nel quindicennio 1993/2007. Praticamente ovunque cresce l'occupazione nei servizi intermedi (trasporti e comunicazioni, credito e finanza, servizi alle imprese) – pur rallentando in alcuni casi (Italia, Finlandia) – e l'occupazione nei servizi finali (ristorazione e ricettività, servizi personali e sociali, sanità, istruzione, pubblica amministrazione) mostra un rallentamento generalizzato rispetto alla tendenza strutturale.

L'aggiustamento non sembra mettere in luce sistematiche differenze tra gruppi di paesi; due elementi sembrano caratterizzare però la dinamica dei paesi continentali: da un lato, la capacità di contenere le perdite occupazionali, dall'altro il ruolo sia di un settore tradizionale come quello dell'edilizia sia della componente relativamente più qualificata del terziario nel contribuire a tale risultato.

[2] Ma anche altri interventi istituzionali hanno avuto un ruolo: secondo l'Agenzia del Lavoro tedesca, il *Kurzarbeitergeld* avrebbe contribuito solo per il 20-25% alla riduzione complessiva delle ore lavorate, in concorso con altre autonome iniziative di flessibilità interna che riducono le ore lavorate nell'ambito degli accordi della contrattazione collettiva (Oecd, 2010).

Figura 1

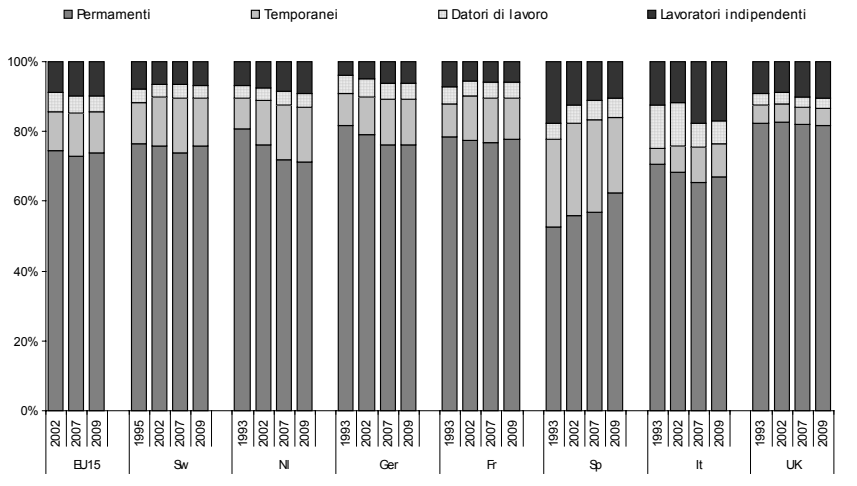
La crescita occupazionale generalizzata registrata dalla metà degli anni '90 è stata accompagnata da importanti trasformazioni dei caratteri dell'occupazione in tutti i paesi europei. Le tendenze per posizione professionale (figura 2) evidenziano, ovunque, la crescita del peso del lavoro temporaneo sull'occupazione dipendente e il diffuso aumento del peso dei lavoratori autonomi individuali, a scapito del lavoro indipendente a carattere imprenditoriale, nel quadro della sostanziale stabilità del rapporto di composizione complessivo tra occupazione dipendente e indipendente e delle differenti strutture occupazionali nazionali[3].

I paesi mediterranei si caratterizzano, ad esempio, per una quota elevatissima di lavoro indipendente, con Spagna e Portogallo che registrano anche eccezionali quote di occupazione temporanea. I paesi anglosassoni che presentano una quota significativa di lavoratori autonomi in proprio, registrano, per contro, una contenuta incidenza dei contratti a termine. Più articolata la situazione tra i paesi scandinavi e quelli continentali, non facilmente riconducibile alla consolidata geografia dei regimi occupazionali: è acquisito però che più della diffusione delle nuove forme di lavoro è la fluidità delle transizioni da forme di non standard e atipico a posizioni di lavoro permanente a riproporre le differenze tra *welfare regimes*[4] (Barbieri, 2009; Oecd, 2006).

[3] Nell'analisi comparativa si considera la consolidata geografia dei sistemi occupazionali (Gallie, 2000; 2007) e dei regimi di welfare (Esping-Andersen, 1990; 2000) che distinguono tra sistemi inclusivi universalistici (paesi scandinavi), dualisti/corporativi (paesi continentali) e di mercato/liberali (paesi anglosassoni) a cui si aggiunge la variante mediterranea/familista del sistema dualistico (paesi mediterranei) (Ferrera, 1996; Esping-Andersen, 2000).

[4] Anche i caratteri degli interventi di protezione dai rischi sociali strutturano importanti differenze tra paesi: se, ad esempio, i sistemi inclusivi garantiscono l'occupazione flessibile con un articolato insieme di politiche del lavoro (il modello della *flexicurity* danese), dall'altra, i paesi mediterranei si caratterizzano per un elevato pericolo di intrappolamento nelle forme non standard e poco protette del lavoro che peraltro discriminano nell'accesso alla prestazioni del welfare (Barbieri, 2009; Oecd, 2006).

Figura 2 - Composizione (%) dell'occupazione per posizione professionale Paesi Ue (selezione)*



* Esclusi i coadiuvanti familiari.
Fonte: Elaborazioni su dati *European labour force survey*.

In prospettiva comparata, la positiva dinamica occupazionale degli ultimi quindici anni ha visto importanti movimenti anche nella struttura professionale e quindi nei livelli di qualificazione del lavoro (Erm, 2008; Eurostat, 2010a; Reyneri, 2010a). Pur nel quadro di alcune rilevanti differenze strutturali[5], dalla prima metà degli anni '90, i paesi europei evidenziano una tendenziale polarizzazione della struttura professionale quale esito di una riduzione delle posizioni esecutive e intermedie e di un incremento delle posizioni non *routinarie* intellettuali, manuali, e di quelle non *routinarie* ad elevato contenuto relazionale (Goos, Manning e Salomon, 2009). Anche la semplice valutazione del-

[5] I paesi anglosassoni presentano una struttura relativamente polarizzata tra lavoro non manuale qualificato e occupazione non manuale non qualificata, mentre nei paesi scandinavi, dove anche prevale il lavoro non manuale, la sua composizione risulta meno polarizzata. Nei paesi continentali le professioni manuali contano relativamente di più e il lavoro non manuale è relativamente meno qualificato. Infine, nei paesi mediterranei le professioni manuali sono ancora più rilevanti, ma tendenzialmente meno qualificate.

le tendenze dell'occupazione per professione nei paesi europei occidentali[6] evidenzia, nell'arco dell'ultimo quindicennio:
a) una crescita del lavoro intellettuale qualificato (le professioni intellettuali e tecniche e, in misura minore, le posizioni dirigenziali, manageriali e imprenditoriali) e di quello scarsamente qualificato nelle attività di vendita e di servizi alla persona. Tra le occupazioni non manuali non qualificate si riduce però la componente impiegatizia;
b) una riduzione della componente manuale specializzata e qualificata, mentre quella non qualificata rimane stabile o aumenta[7].
Considerando il contributo alla crescita complessiva delle diverse occupazioni emerge come la tendenziale polarizzazione si sia confrontata con una domanda di lavoro molto differenziata tra paesi[8]: nei paesi scandinavi e nei paesi anglosassoni ad esempio, tra il 1993 e il 2007, le occasioni di lavoro sono state soprattutto generate nell'ambito del lavoro intellettuale qualificato, mentre le professioni non manuali non qualificate – seppure fonte di un'importante domanda di lavoro – sono state relativamente meno significative. Per contro, l'occupazione manuale qualificata ha offerto un contributo secondario al saldo occupazionale, soprattutto quando confrontata con il contributo alla crescita occupazionale delle posizioni manuali poco o per nulla qualificate. Anche nella maggior parte dei paesi continentali (Germania, Belgio, Austria, Francia) il contributo più importante alla crescita è stato offerto dalle occasioni di lavoro intellettuale qualificato che in questo caso hanno però compensato il saldo negativo dell'occupazione manuale qualificata. In tale quadro la situazione olandese risulta più simile a quella dei paesi scandinavi e anglosassoni. Ancora diversa è stata la tendenza nei paesi mediterranei caratterizzata dalla minore ri-

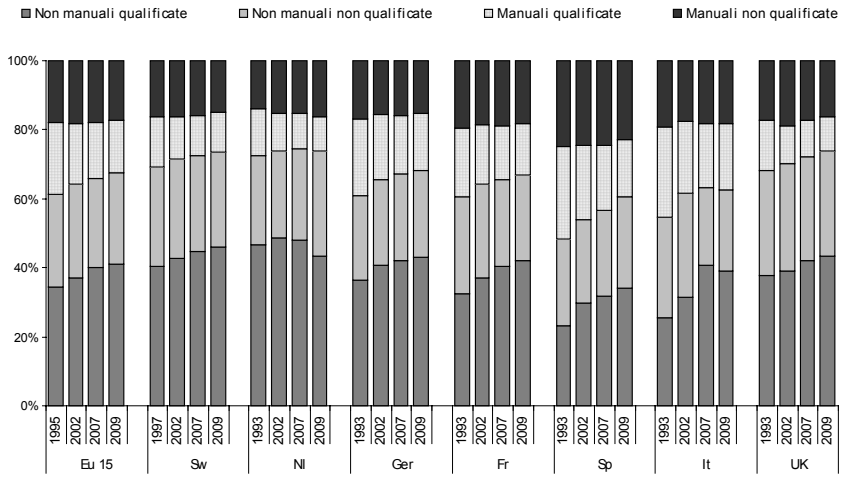
[6] Le elaborazioni non sono qui riportate. Nella letteratura, soprattutto economica, sulla polarizzazione le occupazioni sono considerate contestualmente alle retribuzioni e/o agli anni di istruzione (Autor, Katz e Kearney, 2006; Goos e Manning, 2007).

[7] Alcune analisi hanno già messo in luce l'opportunità di distinguere due periodi nell'evoluzione della struttura professionale delle occupazioni nei mercati del lavoro europei: nel primo, fino alla fine degli anni novanta, in cui prevale la tendenza di *upgrading* e un secondo che, con il nuovo secolo, vede crescere anche le occupazioni meno qualificate sicché la struttura dell'occupazione tende ad assumere una forma «a clessidra» (Reyneri, 2010a). Poiché non è l'obiettivo dell'analisi ricostruire puntualmente questi andamenti ci si limita a considerarne le principali e complessive tendenze.

[8] Le elaborazioni non sono qui riportate.

levanza del lavoro intellettuale qualificato e dall'ancora notevole rilevanza del lavoro manuale, soprattutto non qualificato, sul saldo occupazionale complessivo del quindicennio. Il caso italiano risulta peraltro caratterizzato da uno speciale contributo della domanda di lavoro qualificata.

Figura 3 - Composizione (%) dell'occupazione civile per gruppi professionali Paesi Ue (selezione)*



* Occupati tra i 15 e i 74 anni.
Occupazioni non manuali qualificate: Comprendono i primi tre gruppi della classificazione Isco (Dirigenti, manager; professioni intellettuali; tecnici).
Occupazioni non manuali non qualificate: Comprendono il quarto e il quinto gruppo Isco (impiegati esecutivi; addetti alle vendita e ai servizi personali).
Occupazioni manuali qualificate: Comprendono il sesto e settimo gruppo Isco (agricoltori qualificati e manuali specializzati).
Occupazioni manuali non qualificate: Comprendono l'ottavo e il nono gruppo Isco (professioni manuali semi-qualificate e professioni elementari).
Fonte: Elaborazioni su dati *European labour force survey*.

Se articolazione delle forme di occupazione e polarizzazione dell'occupazione – che ha significato anche una importante domanda di lavoro qualificato – sono stati i comuni tratti di trasformazione strutturale del mercato del lavoro nei paesi europei, l'aggiustamento occupazionale nel biennio della crisi evidenzia un quadro articolato ma alcune specificità solo italiane.

Con riferimento alla posizione professionale, la contrapposizione tra insider e outsider su cui si è articolata la flessibilizzazione dei mercati del lavoro europei (Barbieri, 2009) si rivela una chiave di lettura pertinente. Da un lato ci sono i paesi mediterranei – con l'eccezione della Grecia dove la relativa stabilità del lavoro dipendente sul biennio non dà conto della notevole variabilità congiunturale dell'occupazione (European Commission, 2010a) e della particolare struttura occupazionale – che salvaguardano esclusivamente l'occupazione dipendente permanente, penalizzando il lavoro temporaneo e le diverse forme di lavoro indipendente. L'Italia riesce però, a differenza di Spagna e Portogallo, a contenere le perdite complessive del lavoro subordinato, pur penalizzando molto gli occupati temporanei. Dall'altro la penalizzazione del lavoro temporaneo è una modalità di aggiustamento che riguarda anche molti altri paesi e dove conta molto quanto il lavoro a termine è diffuso (European Commission, 2010a). Tuttavia, nei mercati del lavoro continentali, le ricadute sulle diverse componenti dell'occupazione sono più articolate: così come nel Regno Unito, nei paesi scandinavi e in Olanda il lavoro indipendente in proprio ha parzialmente contrastato la riduzione dell'occupazione dipendente.

Se le ricadute sulle diverse componenti dell'occupazione ribadiscono la particolare debolezza delle posizioni di lavoro diverse dalle posizioni di lavoro dipendente permanente, come negli altri paesi mediterranei, è la variazione dell'occupazione per professione nel biennio 2008-2009 che mette in luce una particolarità, se non anomalia, tutta italiana (tabella 2). L'Italia risulta, infatti, l'unico paese nel quadro europeo in cui l'occupazione qualificata nelle posizioni tecniche e, in minor misura, in quelle dirigenziali e imprenditoriali si ridimensiona. L'unico altro paese che registra una riduzione tra le posizioni più qualificate è la Spagna, situazione in cui però le perdite occupazionali sono così ingenti (quasi un milione e mezzo di occupati in meno in media nel biennio) da non «risparmiare» quasi nessun gruppo professionale. In Spagna, peraltro, l'intensità relativa della perdita per le posizioni tecniche qualificate e per quelle dirigenziali e manageriali risulta meno significativa che in Italia mentre le professioni intellettuali crescono di più. Pur in presenza di casi nazionali in cui alcune specifiche occupazioni, anche altamente qualificate, subiscono un importante contraccolpo (per esempio le posizioni dirigenziali e manageriali in Danimarca e in Austria), il saldo complessivo dell'occupazione non manuale qualificata sul biennio è ovunque positivo.

Tab 2

L'andamento dell'occupazione italiana risulta ancora più peculiare rispetto alle tendenze degli altri paesi considerando il gruppo delle professioni manuali non qualificate, quasi ovunque in riduzione relativa, che in Italia crescono del 9,5%. Gli unici paesi che ne registrano una tendenza positiva sono la Grecia e la Francia, e in quest'ultimo caso l'ordine di misura non è davvero paragonabile. L'aumento relativo delle occasioni di lavoro non qualificato come risposta occupazionale alla crisi assume un carattere più strutturale per il caso italiano se si considera, infine, anche il non trascurabile incremento delle posizioni di lavoro non qualificato nella sfera del lavoro impiegatizio.

Nella comune caduta della domanda di lavoro per le posizioni operaie – da un lato espressione del trend strutturale di riduzione dell'occupazione manuale e industriale, dall'altro segnale del notevole impatto che la crisi finanziaria ha avuto sul sistema industriale – i paesi europei non sembrano mettere in luce, per ora, pattern tipici di aggiustamento interni all'occupazione; rimangono in essere semmai le principali tendenze strutturali pregresse. Sia nei paesi scandinavi, sia in quelli anglosassoni l'impatto negativo sull'occupazione manuale, più tipicamente industriale, non mostra una ricaduta negativa sulle tendenze strutturali di crescita del lavoro intellettuale qualificato, salvo processi di rallentamento. Anche nel caso dei paesi continentali le tendenze nel biennio 2008-2009 possono essere lette come rafforzamento delle tendenze strutturali che hanno evidenziato una sorta di effetto più che compensativo tra lavoro intellettuale, qualificato e non, e lavoro manuale. In questi paesi la variazione relativa di tutte le posizioni operaie è, infatti, significativamente negativa ma le posizioni intellettuali qualificate continuano a registrare saldi positivi, peraltro in molti casi non trascurabili, anche alla luce della tenuta occupazionale complessiva.

Per quanto riguarda invece l'area mediterranea, il tracollo occupazionale spagnolo è sì unico e trasversale ma l'impatto relativo sull'occupazione manuale è molto più significativo di quello registrato negli altri gruppi professionali. Piuttosto simile la tendenza portoghese mentre in Grecia le professioni non qualificate (manuali e non) registrano i saldi più interessanti, coerentemente con la tendenza strutturale precedente. Pur nelle differenze, in tutti e tre i casi non si individua una netta inversione delle tendenze strutturali come invece è evidente nel caso italiano, dove cambiano segno sia la domanda per posizioni di lavoro intellettuale qualificato, sia quella per posizioni professionali non qualificate (manuali e non).

Tab 3

Se allora, in questa prima fase di aggiustamento, non sembrano emergere differenze legate alle specificità dei diversi sistemi occupazionali – sostanzialmente ovunque si conferma la tendenza precedente, stante la crisi occupazionale – per cercare di comprendere le ragioni della particolare dinamica italiana è utile analizzarne più in dettaglio le caratteristiche.

3. L'articolazione delle dinamiche nel caso italiano

Sulla base dei dati Istat sulle forze di lavoro, tra il 2007 e il 2009 l'occupazione (media annua) italiana si è ridotta di circa 200 mila unità (-0,8%), con momenti in cui le perdite tendenziali hanno superato il mezzo milione di occupati e i disoccupati hanno significativamente superato la soglia dei 2 milioni (tabella 3)[9]. Se si considerano persone in cerca di occupazione anche quegli occupati che nella settimana di riferimento della rilevazione Istat non hanno lavorato o hanno lavorato per un numero di ore inferiore perché in Cassa integrazione (Banca d'Italia, 2010), il tasso di disoccupazione aumenta fino al 10% dell'ultimo trimestre 2009 e le perdite occupazionali del biennio 2008-2009 risultano ben più significative. La perdita occupazionale media sul biennio salirebbe, infatti, ad un valore tra -1,5% e -1,9% (tabella 4).

Tabella 4 - Variazioni medie annue dell'occupazione (biennio 2008-2009)

	2007	2009	2009/2007	2009/2007
	v.a. (in migliaia)	v.a. (in migliaia)	v.a. (in migliaia)	%
Occupati complessivi	23.222	23.025	-197	-0,8
- Occupati assenti in Cig	49	210	161	327,9
- Occupati assenti o in riduzione di orario per Cig	54	300	246	455.2
Occupati al netto di assenti Cig	23.173	22.815	-357	-1,5
Occupati al netto di assenti/ riduzione orario in Cig	23.168	22.725	-443	-1,9

Fonte: Elaborazioni su microdati *Rilevazione continua forze di lavoro.*

[9] Anastasia (2010), considerando i dati mensili e le variazioni del punto massimo dell'occupazione dall'avvio della crisi (luglio 2008) quantifica una perdita di 880 mila occupati nell'arco di 24 mesi.

Dall'analisi comparativa sono emersi due principali caratteri dell'aggiustamento italiano. Da un lato, la prevalenza di meccanismi di *flessibilità esterna*, che penalizzano tutte le forme di occupazione diverse da quella permanente; dall'altro si evidenzia una tendenziale *sostituzione tra domanda di lavoro qualificato* (soprattutto rivolta alle posizioni tecniche) *e domanda di lavoro poco o per nulla qualificato*, sia nella sfera del lavoro manuale che in quella del lavoro non manuale (posizioni impiegatizie e occupazioni non qualificate), nel quadro di una crisi occupazionale che riguarda soprattutto l'industria e in cui la domanda di lavoro terziaria, in particolare quella espressa dai servizi finali, riesce ad esprimere una qualche funzione compensativa, mentre i servizi intermedi ristagnano e il commercio registra saldi occupazionali significativamente negativi.

Più in particolare, quantificando le perdite occupazionali per posizione professionale sulla base dei dati nazionali (tabella 5), nel biennio della crisi si registra una riduzione di 94 mila occupati tra i collaboratori, di 116 mila tra quelli temporanei, di 64 mila tra gli indipendenti individuali e di 74 mila tra i lavoratori indipendenti che hanno personale alle dipendenze; per contro il saldo dell'occupazione permanente è positivo (225 mila) ma diventa lievemente negativo (-23 mila occupati) se si escludono le persone in Cig. La risposta occupazionale alla crisi, complessivamente considerata, ha favorito dunque l'espulsione di quei lavoratori che rappresentano un «costo variabile», come nel caso del mancato rinnovo dei contratti di collaborazione e di lavoro temporaneo, della sospensione del ricorso al lavoro somministrato che ha subìto forti perdite nel numero sia di persone impiegate che di mansioni avviate (Ires, 2010), nonché della mancata accensione di nuovi contratti, e con la perdita di molte opportunità di lavoro per quella miriade di piccole, piccolissime e micro imprese e lavoratori in proprio, sia nell'industria sia nel terziario, legate ai processi produttivi e/o alle commesse di una o poche altre imprese.

Guardando alla dinamica per professioni, tra il 2007 e il 2009 si registra una perdita di oltre 400 mila occupati nelle posizioni tecniche – che invertono il trend di crescita strutturale anche piuttosto sostenuto nel biennio precedente la crisi – di oltre 150 mila tra i manager e i dirigenti e di quasi 200 mila tra gli operai semi-qualificati (quasi 300 mila se si escludono gli occupati in Cig). Per contro si registra la crescita di 144 mila occupati tra gli impiegati, con una netta inversione della tendenza pregressa, di 100 mila occupati tra gli addetti alle vendite e di 193 mila tra le professioni elementari, invertendo anche in questo caso la precedente tendenza di contrazione.

Tabella 5 - Variazioni medie annue dell'occupazione per posizione e livello professionale

	2007/ 2005	2009/ 2007	2009/ 2007	2007/ 2005	2009/ 2007	2009/ 2007
		Inclusi Cig			Inclusi Cig	
	Variazione assoluta (000)			Variazione relativa (%)		
Permanenti	391	224	-23	4,6	2,6	-0,2
Temporanei	243	-116	–	24,3	-10,5	–
Imprenditori	1	-74	–	0,1	-5,8	–
Autonomi	-14	-64	–	-0,5	-2,5	–
Collaboratori	33	-94	–	17,4	-43,3	–
Dirigenti, manager e imprenditori	103	-152	-153	9,9	-13,3	-13,4
Professioni intellettuali	93	44	41	4,1	1,9	1,7
Professioni tecniche	678	-407	-439	15,3	-8,0	-8,6
Impiegati esecutivi	-189	144	133	-7,3	6,0	5,6
Addetti alle vendite e servizi personali	154	111	101	4,4	3,0	2,8
Manuali specializzati, artigiani, agricoltori	-40	68	-9	-0,9	1,6	-0,2
Conduttori impianti e macchinari	-38	-197	-292	-1,8	-9,7	-14,5
Professioni non qualificate	-97	193	177	-4,6	9,5	8,7
Totale	659	-197	-443	3,0	-0,9	-1,9

Fonte: Elaborazioni su microdati Rilevazione continua forze di lavoro

Le dinamiche non discriminano per posizione professionale, cioè non è l'aggiustamento in termini di flessibilità esterna a ridefinire il livello di qualificazione della domanda di lavoro. La riduzione dell'occupazione tecnica, ad esempio, riguarda le componenti più qualificate del lavoro non standard (i collaboratori), ma è molto significativa anche nel lavoro permanente (–6,8%). La dimensione discriminante è piuttosto quella settoriale[10]: la riduzione delle professioni tecniche riguarda tutti i settori di attività – seppur la filiera industria-servizi in-

[10] Le elaborazioni non sono qui riportate.

termedi, a maggiore concentrazione relativa di lavoro qualificato, è quella che più ne risente – mentre la domanda di posizioni impiegatizie è positiva e rilevante solo nei servizi (dal turismo ai trasporti, dall'intermediazione monetaria ai servizi professionali e alle imprese) e in particolare in quelli finali[11], ad indicare il carattere terziario di questo processo di «sostituzione»[12]. Se anche i diversi settori del terziario possono avere ragioni tecnologicamente differenziate per ridurre le posizioni tecniche qualificate ed accrescere quelle esecutive impiegatizie non qualificate, è singolare che settori caratterizzati da livelli di qualificazione del lavoro molto diversi evidenzino lo stesso tipo di risposta occupazionale. Unica eccezione è il commercio che subisce nel biennio un importante ridimensionamento occupazionale (–3%) in cui sono coinvolti tutti i livelli professionali, fatto salvo il gruppo caratterizzante degli addetti alla vendite, comunque rappresentativo del lavoro non manuale non qualificato. La diminuzione del lavoro operaio qualificato e semi-qualificato è invece espressione della grave situazione in cui versa l'industria ma la forte crescita della domanda per personale non qualificato nei servizi di pulizia, di collaboratori domestici e di altro personale non qualificato non proviene nemmeno in minima parte dal comparto industriale, piuttosto si genera dai servizi turistici, dai settori dei servizi intermedi e sociali, e in misura ancor più significativa dal settore dei servizi personali, dove gioca un ruolo importante il fabbisogno espresso dalle famiglie.

Questo processo di aggiustamento della domanda di lavoro può essere meglio messo a fuoco da almeno due punti di vista. Il primo è quello delle ricadute sociali, ovvero delle conseguenze sulle diverse componenti dell'occupazione (giovani, donne, cittadini stranieri). Il secondo riguarda invece le ragioni dell'aggiustamento in atto.

3.1 La selettività delle ricadute

Le perdite occupazionali del biennio 2008-2009 sono state socialmente selettive. Da un lato, il profilo dei lavoratori cassaintegrati, ov-

[11] Va peraltro rilevato come secondo i dati Istat nel biennio 2008-2009 l'occupazione nel settore della pubblica amministrazione cresca di circa 1,8% soprattutto per effetto dell'incremento di posizioni esecutive.

[12] Nell'industria, cioè, continua la riduzione strutturale del fabbisogno di occupazioni impiegatizie: la crisi disegna quindi una riduzione della domanda di lavoro *tout court*, *sia* tecnica *sia* esecutiva.

vero di coloro che hanno beneficiato di un qualche tipo di intervento a protezione del posto di lavoro, è quello del tradizionale *core employment* industriale: l'84% degli occupati che dichiarano di essere in Cig nel 2009 sono lavoratori dell'industria, in professioni manuali (68%). Si tratta di uomini (72%), adulti (il 75% ha più di 35 anni e il profilo per età rispetto all'occupazione complessiva ne evidenzia una maggiore presenza tra gli occupati 35-44enni), massicciamente concentrati nelle regioni settentrionali (68%) rispetto al profilo territoriale dell'occupazione complessiva, alle dipendenze con un contratto a tempo indeterminato, inquadrati come operai (80%) e impiegati (17%). Il grado di femminilizzazione è elevato solo quando si considerano le posizioni impiegatizie e il personale non qualificato[13].

Dall'altro, i saldi occupazionali complessivi hanno più penalizzato la componente maschile (-1,9%) di quella femminile (+0,8%); molto più la componente italiana (-2,8%) di quella immigrata (+26%), molto più i giovani (-7,6% tra i 25-34enni) dei lavoratori anziani (+5,4% per gli over 45), molto più gli occupati con limitati profili formativi (-6,5%) di quelli in possesso di un titolo di studio secondario (+1,7%) o universitario (+7%), per limitarsi alle principali caratteristiche individuali[14] e ad indicare una qualche funzione compensativa della domanda di

[13] La rilevazione sulle forze di lavoro non è forse la fonte più adatta per stimare l'effettiva consistenza delle persone in cassa integrazione, fenomeno amministrativamente complesso, anche alla luce degli interventi in deroga concessi per affrontare la crisi. La stima del numero di lavoratori in cassa integrazione diffusa dal Cnel (2010) è di circa 308 mila persone, di cui 185 mila interessati da interventi ordinari e 123 mila da interventi straordinari e in deroga: si tratta di un valore molto coerente con quanto emerge dai dati sulle forze di lavoro con riferimento all'insieme degli occupati assenti o a riduzione di orario perché cassaintegrati.

[14] Le dinamiche occupazionali andrebbero anche confrontate con quelle partecipative e con le tendenze della disoccupazione per mettere pienamente a fuoco i meccanismi selettivi: ad esempio, è vero che i cittadini stranieri registrano una dinamica occupazionale positiva, ma l'Italia è tra i paesi europei in cui la disoccupazione degli immigrati aumenta di più con l'esplodere della crisi e il divario rispetto al tasso di disoccupazione dei lavoratori nazionali, fino al 2008 particolarmente basso, cresce in maggior misura (Reyneri, 2010b), ad indicare che le caratteristiche strutturali dell'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro implicano differenziati (e non immediatamente evidenti) meccanismi di deterioramento delle chance di inserimento occupazionale. In questa sede, tuttavia l'attenzione è soprattutto rivolta alla selettività delle dinamiche occupazionali.

lavoro generata nel biennio che ha sostenuto l'inserimento occupazionale delle donne, degli immigrati, dei lavoratori adulti (adulte) con istruzione almeno secondaria. Significative sono anche le differenze territoriali che mostrano come le perdite occupazionali non sono state affatto omogenee nel paese ma sono state relativamente più importanti nelle regioni meridionali (-4%) rispetto a quelle centro-settentrionali (-1%) per il mancato intervento della cassa integrazione a sostegno dell'occupazione soprattutto manuale, da un lato, e la dinamica non compensativa dei servizi, dall'altro.

Le regioni centro-settentrionali (tabella 6 e tabella 7) bene evidenziano le conseguenze dell'aggiustamento che combina flessibilità esterna e sostituzione tra domanda di lavoro qualificato e non. Considerando ad esempio le dimensioni di più tradizionale segregazione del mercato del lavoro italiano – genere, cittadinanza, età, titolo di studio – la sostituzione tra domanda di lavoro qualificata e non qualificata ha penalizzato relativamente più gli uomini, sebbene più protetti dalla Cig, poiché i posti di lavoro distrutti – sia tra le posizioni tecniche qualificate, sia tra quelle operaie specializzate e qualificate – non sono stati compensati da occasioni di lavoro non qualificato né manuali né intellettuali, come invece accade per le donne che hanno registrato una crescita occupazionale nelle posizioni non qualificate e nelle posizioni impiegatizie (invertendo peraltro le tendenze pregresse).

La sostenuta domanda per posizioni non qualificate, soprattutto nel lavoro manuale, spiega anche le notevoli differenze nel diverso grado di penalizzazione dei cittadini italiani e di quelli extra e neo-comunitari: l'occupazione degli italiani si è ridotta anche piuttosto significativamente (nonostante la Cig) mentre quella degli stranieri (e soprattutto delle donne straniere) registra una crescita sostenuta, per effetto della domanda di occupazioni elementari (che vedono molto coinvolte le donne) e delle occupazioni di vendita (che si rivolgono invece anche agli uomini). Si noti comunque che anche i lavoratori stranieri subiscono perdite relativamente consistenti nelle (poche) posizioni di lavoro qualificato che ricoprono e nell'accesso alle quali sono già notevolmente discriminati. Considerando contestualmente genere e cittadinanza il positivo bilancio per le donne italiane è stato sostenuto dalla domanda di occupazioni impiegatizie, soprattutto rivolta ad adulte istruite, mentre quello delle donne straniere è stato sostenuto dalla domanda (privata) di personale non qualificato nelle attività domestiche e di cura.

Ancor più è l'età che disegna marcate differenze nelle ricadute dell'ag-

giustamento della domanda di lavoro: la notevole penalizzazione dei giovani dipende sicuramente dal loro maggiore coinvolgimento in forme occupazionali meno protette. A ciò si aggiunga che i giovani risultano relativamente più penalizzati anche nelle posizioni di lavoro permanente e che la fascia dei cosiddetti giovani adulti è più penalizzata rispetto ai lavoratori adulti e anziani in corrispondenza di tutti i livelli professionali. In questo ha plausibilmente un ruolo il minor profilo di istruzione complessivo delle forze di lavoro adulte e anziane, più coerente con la domanda di lavoro scarsamente qualificata che riveste, nelle regioni settentrionali, una qualche funzione compensativa, ovvero i giovani hanno trovato minor spazio di inserimento in quelle posizioni impiegatizie e di vendita che per quanto scarsamente qualificate hanno rappresentato un canale per i lavoratori e soprattutto le lavoratrici più adulte, anche istruite. Tuttavia non si può non considerare la speciale intensità della riduzione dell'occupazione qualificata tra i 25-34enni rispetto ai lavoratori adulti e anziani. Tra i 25-34enni si concentrano, infatti, oltre la metà delle perdite occupazionali dell'insieme delle professioni intellettuali e quasi la metà di quelle nelle occupazioni tecniche. Anche nelle posizioni manageriali e dirigenziali dove i giovani sono molto meno presenti, la perdita relativa è molto più consistente.

Nelle regioni meridionali, invece, nel quadro di un bilancio occupazionale decisamente peggiore, in cui pesano anche le difficoltà del settore agricolo, la dinamica per professioni evidenzia, come al Centro-Nord, una significativa contrazione delle posizioni tecniche qualificate ed operaie specializzate e qualificate, ma l'unico gruppo che registra un saldo positivo apprezzabile è quello delle occupazioni impiegatizie (tabella 8 e tabella 9). L'esito è quello di una notevole e maggiore penalizzazione degli uomini – peraltro molto meno protetti dalla Cig di quanto si registra nelle regioni del Centro-Nord – ma il saldo occupazionale del biennio è negativo anche per le donne che trovano solo qualche opportunità nella domanda di lavoro impiegatizio (italiane) e non qualificato (le straniere).

L'impatto della crisi è stato particolarmente drammatico per i lavoratori poco istruiti, tra i quali si contano circa 600 mila occupati in meno. Sia nelle regioni centro-settentrionali, sia in quelle meridionali la riduzione degli occupati con scarso profilo formativo si pone in continuità con le tendenze precedenti alla crisi e si inserisce nel quadro del generale processo di crescita dei livelli di istruzione della popolazione, della forza lavoro e dell'occupazione (Oecd, 2007; Schlotter,

2008), accelerando il processo. Se però nelle regioni del Centro-Nord alla riduzione dei diplomati nelle posizioni intellettuali qualificate si contrappone una loro crescita in quell'insieme di posizioni meno qualificate (impiegati, addetti alle vendite, personale non qualificato) e i saldi occupazionali per i laureati sono positivi – soprattutto nel lavoro qualificato e in posizioni a termine, ma sono significativi anche quelli nelle posizioni impiegatizie e non qualificate, con una dinamica positiva soprattutto per le donne – nelle regioni meridionali anche l'occupazione dei diplomati è in riduzione relativa. Le perdite riguardano tutte le professioni intellettuali qualificate nelle quali peraltro, la penalizzazione femminile è particolarmente marcata. Positivo, come nel Centro-Nord, è però il saldo per i laureati, e soprattutto per le laureate in posizioni intellettuali ad elevata specializzazione e in professioni tecniche, soprattutto in contratti temporanei.

L'esito di questi movimenti ha già contribuito a modificare la composizione dell'occupazione per livelli di istruzione sia nelle regioni del Centro-Nord che in quelle meridionali: tra il 2007 e il 2009 cresce l'incidenza degli occupati con titolo universitario nelle professioni più qualificate, ad indicare la probabile crescita dei requisiti di accesso in tali posizioni, che si è mostrato, in entrambe le ripartizioni territoriali sono in crescita tra i laureati e, soprattutto, tra le laureate. È anche vero però che cresce la componente molto istruita (titoli universitari) tra le posizioni tecniche e le occupazioni esecutive impiegatizie dove, più che un innalzamento dei requisiti di accesso, è forse in atto una spinta alla competizione tra diplomati e laureati. Cresce inoltre anche il profilo d'istruzione delle posizioni di vendita e molto significativo è l'innalzamento del profilo formativo, per effetto dell'istruzione secondaria, delle posizioni non qualificate. Senza poter concludere che sia in atto un processo di svalutazione dei titoli di studio, è opportuno considerare come la dinamica del biennio, che sostituisce occupazione non qualificata a occupazione qualificata, possa favorire una competizione tra titoli di studio dell'obbligo e secondario per quanto riguarda la frontiera del lavoro manuale e quello non manuale e tra titoli di studio universitari e di scuola secondaria per quanto riguarda la frontiera tra lavoro intellettuale qualificato e non.

Tab 6-7-8-9

3.2 Qualche ipotesi sulle ragioni dell'aggiustamento

Messe in luce le principali ricadute sulle diverse componenti sociali dell'occupazione, si può sollevare la questione delle ragioni dell'aggiustamento in atto.

Si è mostrato come il mercato del lavoro italiano abbia risposto alla crisi salvaguardando soprattutto la componente più protetta dell'occupazione subordinata permanente e penalizzando tutte le forme di lavoro non standard, lavoro indipendente compreso, che in alcune sue componenti (collaborazioni, indipendenti individuali) rappresenta un importante strumento di flessibilità (Barbieri, 1999). Sebbene nelle regioni meridionali anche il lavoro permanente registri una contrazione significativa, per ora le ricadute della crisi hanno colpito relativamente di più le forme di occupazione non standard, dipendenti e autonome. La risposta difensiva sembrerebbe l'esito scontato della via italiana alla flessibilità perseguita nel recente quindicennio, basata principalmente su una strategia di competizione anch'essa difensiva e sul contenimento del costo del lavoro (Biagioli, Reyneri e Serravalli, 2004). Tale ricerca di flessibilità è stata molto discriminatoria verso i giovani e i nuovi entrati a cui le nuove forme contrattuali si sono principalmente rivolte, per effetto della maggiore discontinuità occupazionale, del minore livello delle retribuzioni e del più difficile accesso alle tutele sociali che contraddistingue i percorsi dei lavoratori atipici rispetto a quelli dei lavoratori con contratto standard (Berton, Richiardi e Sacchi, 2009).

Vale la pena notare come questo elemento abbia una qualche connessione anche con la riduzione del lavoro qualificato, sebbene non possa spiegarla. In alcune forme di lavoro non standard si concentra, infatti, un'importante componente del lavoro qualificato per lo più (ma non esclusivamente) giovanile; le occupazioni tecniche e operaie qualificate per il lavoro temporaneo, le posizioni intellettuali e tecniche per il lavoro in collaborazione, il lavoro indipendente intellettuale, sebbene periferiche quando si considera la posizione contrattuale, sono strategiche per le competenze possedute. Dunque, quando alcuni contratti temporanei o le collaborazioni non vengono rinnovati, dal punto di vista della struttura professionale è l'occupazione qualificata che ne fa le spese.

Ma si tratta solo di uno degli aspetti in campo, e non certo il principale poiché si è mostrato che la riduzione delle posizioni tecniche a favore di quelle impiegatizie, molto rilevante sia nelle regioni del

Centro-Nord sia in quelle del Sud, riguarda anche il lavoro permanente. Se per le posizioni più coinvolte dalla crisi (lavoro temporaneo, collaborazioni, lavoro indipendente), cioè, le perdite per livelli professionali rispecchiano la diversa qualificazione del lavoro in questi segmenti dell'occupazione – la perdita di occupazione qualificata è in un certo senso conseguenza della maggiore qualificazione relativa di queste posizioni – resta da spiegare perché alla riduzione delle professioni qualificate – tecniche e manuali – si contrapponga la crescita di quelle non qualificate esecutive (impiegati) ed elementari nell'ambito del lavoro permanente. È opportuno in questo caso distinguere due movimenti: da un lato, la crescita del lavoro impiegatizio ed esecutivo a fronte della riduzione delle professioni tecniche, movimento che abbiamo mostrato interessare solo i diversi rami del terziario; dall'altro, la riduzione del lavoro operaio specializzato e qualificato a fronte dell'aumento delle professioni manuali non qualificate.

Quanto alla sfera del lavoro manuale, se la diminuzione del lavoro operaio semi-qualificato e qualificato è espressione della grave situazione in cui versa l'industria, la crescita della domanda di personale non qualificato nei servizi di pulizia, di collaboratori domestici e di altro personale non qualificato – che neanche in minima parte sostengono l'occupazione industriale ma sono destinati al turismo, ai servizi intermedi e sociali, e ancor di più a quelli personali – dipende dal fatto che la crisi non ha avuto grande impatto sull'entità del fabbisogno espresso dalle famiglie, salvo probabili meccanismi di aggiustamento nel già delicato processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro nei servizi domestici e nel segmento non qualificato dei servizi di cura che i dati occupazionali non consentono per ora di cogliere (Sarti, 2010). Ciò è vero soprattutto nelle regioni del Centro-Nord dove il fabbisogno di occupazioni non qualificate nei servizi personali ha registrato, in continuità con le tendenze pregresse, una dinamica molto positiva, anche nel lavoro permanente: queste posizioni però, anche se a tempo indeterminato, hanno prospettive di stabilità più incerte di quanto la tipologia contrattuale possa far supporre. La notevole crescita di queste posizioni potrebbe essere in parte legata ai provvedimenti di regolarizzazione per colf e badanti che hanno avuto luogo nel 2009 che, nonostante la loro natura permanente, hanno, di fatto, prospettive temporali di breve periodo. Nelle regioni meridionali la crisi dell'industria colpisce ancor più intensamente le posizioni operaie, ma, a differenza di quanto accade nel Centro-Nord, la crisi contrae anche la già più scarsa dinamica dei servizi finali.

Per quanto riguarda invece la tendenziale sostituzione tra posizioni

tecniche qualificate e posizioni impiegatizie nel terziario, la letteratura recente sui cambiamenti delle strutture occupazionali viene poco in aiuto, cercando di spiegare il movimento opposto e cioè perché il lavoro impiegatizio si ridimensiona (Autor, Katz e Kearney, 2006). L'ipotesi della *routinizzazione* dell'occupazione vorrebbe che alcune attività *routinarie*, tipiche delle posizioni impiegatizie, possano essere ridotte grazie all'innovazione tecnologica, tipicamente l'introduzione di tecnologie informatiche.

A meno di una *de-routinizzazione* delle posizioni esecutive, c'è invece da chiamare in causa una spiegazione che guarda al particolare profilo delle imprese italiane, sia dal punto di vista della solidità dimensionale e organizzativa – e dei vincoli e opportunità che questa disegna – sia dal punto di vista della propensione all'innovazione, certamente come scelta strategica ma forse anche come più generale disposizione.

Nel caso italiano la frammentazione produttiva, pur importante nell'aver disegnato lo spazio della competitività italiana, il sottodimensionamento dei settori innovativi e del terziario si accompagnano ad una bassa propensione all'innovazione tecnologica, produttiva e organizzativa anche nelle medie e grandi organizzazioni pubbliche e private (Amendola, Antonelli e Trigilia, 2005) che ha come contropartita uno scarso profilo della domanda di lavoro, sottodimensionata rispetto al profilo dell'offerta (Checchi, 2003; Reyneri, 2010a). Nonostante la recente tendenza di consolidamento delle medie imprese italiane (Burroni e Trigilia, 2005) l'assetto complessivo del sistema rimane, infatti, molto frammentato, scarsamente innovativo e in notevole affanno nella compensazione della contrazione della base industriale con la crescita delle attività terziarie ad alto contenuto di conoscenza, in un contesto istituzionale e politico non adeguatamente attento al ruolo dei beni collettivi, della qualità del contesto ambientale e della dimensione sociale dei processi di innovazione e sviluppo (Trigilia, 2007). In questo quadro ciò che è accaduto nel biennio 2008-2009 evidenzia, allora, il prevalere di una strategia difensiva non solo per quanto riguarda le risorse umane espulse ma anche per quanto riguarda le risorse umane in ingresso, utilizzate per ricoprire posizioni esecutive e *routinarie*, malgrado il maggiore profilo formativo.

Nel prevalere di questa strategia difensiva possono certamente avere un ruolo la difficoltà delle piccole e medie imprese, rispetto a quelle

organizzativamente più solide, nel praticare strategie di *labour hoarding*[15] e di flessibilità interna. Come mostrano alcune analisi recenti (Oecd, 2010), le strategie di *labour hoarding* sono infatti più probabili nelle grandi imprese dove il costo opportunità di reclutare forza lavoro qualificata nella fase di ripresa è più elevato rispetto alle piccole, nelle imprese ad elevata intensità tecnologica – sia nell'industria, sia nei servizi – e nelle imprese con una forza lavoro più qualificata.

4. Alcune considerazioni di sintesi

L'analisi proposta ha cercato di mettere a fuoco le particolari ricadute occupazionali della crisi in Italia rispetto agli altri paesi dell'Europa occidentale, nell'ipotesi che la ridefinizione dei caratteri dell'occupazione – e non solo il suo livello – sia una chiave di lettura adatta per cogliere le specificità italiane. L'attenzione è stata rivolta soprattutto alle dinamiche dell'occupazione per posizione e livelli professionali, le due direttrici di più notevole trasformazione dei mercati del lavoro europei negli ultimi due decenni.

Dal punto di vista comparativo si è mostrato che il complessivo aggiustamento occupazionale discrimina soprattutto tra paesi a maggiore capacità di tenuta occupazionale (il gruppo dei paesi continentali), e paesi in cui il bilancio occupazionale è più grave, senza poter chiamare in causa, per ora, la consolidata geografia dei sistemi occupazionali. Le analisi istituzionali attribuiscono ai dispositivi di flessibilità interna come gli schemi incentivati di riduzione dell'orario di lavoro (ad esempio il *Kurzarbeitergeld* tedesco), rafforzati o introdotti ex novo in quasi tutti i paesi europei, un ruolo rilevante nel sostenere i livelli occupazionali.

Dato questo elemento di sfondo, anche le dinamiche settoriali disegnano qualche differenza: la caduta dell'occupazione industriale è comune a tutti i paesi europei e, di fatto, «esplode» la tendenza strutturale dell'ultimo quindicennio, ma l'esito occupazionale complessivo del biennio è stato determinato, da un lato, dalla tenuta di un settore

[15] Si intende la strategia di mantenimento del rapporto di lavoro in una fase di crisi poiché il costo del licenziamento e della riassunzione è maggiore del costo del lavoro corrente. Si tratta di una scelta più probabile nel caso di manodopera altamente specializzata o di lavoratori per i quali siano stati effettuati investimenti in formazione.

tradizionale come quello edile e, dall'altro, dalla capacità più o meno dinamica dei servizi.

L'articolazione delle dinamiche per posizione e livelli professionali se ha evidenziato solo qualche sistematica differenza tra gruppi di paesi, ha certo messo in luce alcune specificità solo italiane.

L'Italia, come i paesi europei mediterranei, ha risposto alla crisi con la maggiore salvaguardia del lavoro dipendente permanente. L'impatto della crisi, almeno fino al 2009, ha interessato soprattutto le categorie più marginali, stigmatizzando ancor più che in passato la posizione sfavorevole dei lavoratori temporanei e parasubordinati. Queste categorie, in continua espansione fino al 2007, hanno visto invertire bruscamente il trend di crescita occupazionale che ha interessato soprattutto i giovani. Simile è stata la dinamica occupazionale negli altri paesi mediterranei, mentre risposte differenti si sono avute dai paesi continentali, che hanno registrato una tenuta generale dell'occupazione in tutte le posizioni professionali, e dai paesi scandinavi e dal Regno Unito, in cui la reazione alla crisi ha determinato un aumento del peso del lavoro autonomo individuale, a fronte della contrazione del lavoro subordinato.

Quanto alle tendenze per livelli professionali, l'Italia risulta l'unico paese nel quadro europeo in cui l'occupazione qualificata si ridimensiona – in particolare è forte la ricaduta negativa sulle occupazioni tecniche, elemento tradizionalmente distintivo dell'occupazione qualificata italiana – a fronte dell'aumento di occasioni di lavoro non qualificato, sia manuali (professioni elementari) sia non manuali (occupazioni impiegatizie e di vendita), invertendo, in entrambi i casi, le tendenze strutturali precedenti. Pur non rintracciando pattern tipici di risposta alla crisi, in tutti i paesi, anche in quelli mediterranei che presentano una domanda di lavoro ancora fortemente orientata a occupazioni di più scarso profilo, non si ravvisa «un'inversione» delle tendenze di lungo periodo, semmai, nella maggior parte dei casi, un loro rafforzamento. Molto significativo il caso dei paesi continentali che, pur nelle certe differenze che in questa sede non sono state approfondite, continuano a registrare nel biennio di crisi saldi anche significativamente positivi per le occupazioni intellettuali qualificate che compensano le perdite nelle posizioni operaie non qualificate, in mancanza di una domanda rivolta a quelle più qualificate.

L'approfondimento della dinamica italiana ha cercato di analizzare due principali questioni: quali sono le conseguenze dell'aggiustamento in atto sulle diverse componenti dell'occupazione e quali sono le ra-

gioni di un così particolare processo di aggiustamento della domanda di lavoro.

Lo speciale profilo della dinamica occupazionale italiana nel biennio della crisi che ha penalizzato, da un lato, soprattutto il lavoro in collaborazione, indipendente e temporaneo e, dall'altro, le posizioni qualificate tecniche e quelle operaie semi-qualificate ha avuto, infatti, rilevanti implicazioni dal punto di vista delle caratteristiche dei lavoratori più coinvolti dalla crisi. Gli uomini (italiani), sebbene più protetti dalla Cig, risultano relativamente più penalizzati delle donne che trovano più facile inserimento nelle nuove occasioni di lavoro impiegatizio o domestico, anche in posizioni permanenti, dove si gioca peraltro anche la buona dinamica dell'occupazione degli immigrati che si inseriscono sia in posizioni di lavoro temporaneo che permanente, ma anche in posizioni di lavoro autonomo. Estremamente penalizzati i giovani in corrispondenza di tutti i livelli professionali sia per effetto della loro maggiore concentrazione in posizioni meno tutelate e più qualificate (collaborazioni, contratti a termine, professioni tecniche) sia per effetto di una notevole penalizzazione nelle posizioni di lavoro permanente (qualificate e non). Significativi i movimenti anche per titolo di studio che mettono in luce, oltre la penalizzazione degli occupati con minore profilo di istruzione, una tendenziale sostituzione tra l'occupazione dei diplomati (istruzione secondaria) nelle professioni tecniche – in forte riduzione – e l'occupazione dei diplomati (adulti) nelle posizioni professionali non qualificate, manuali e non.

Il quadro è però territorialmente segmentato. Se è vero che lavoratori temporanei e collaboratori sono diminuiti in maniera sostanzialmente omogenea sia al Nord che al Sud, la situazione si presenta decisamente differente se si guarda all'impatto della crisi sul lavoro dipendente a tempo indeterminato: i costi occupazionali della crisi, infatti, sono stati pagati in gran parte dai lavoratori del Sud, mentre al Centro e al Nord si è preservata l'occupazione dipendente permanente. La situazione del Nord soprattutto, chiama in causa il rapporto tra la natura della crisi e gli interventi di salvaguardia dell'occupazione: si è visto come la crisi abbia investito in primo luogo il settore dell'industria e, di conseguenza, quello dei servizi ad esso connessi, e come l'impatto degli ammortizzatori sociali si sia quindi concentrato particolarmente nelle regioni settentrionali, dove è più forte il peso delle imprese industriali. La penalizzazione occupazionale del Sud è dunque da interpretare alla luce di un sistema produttivo che meno di altre aree del paese ha potuto ricorrere agli ammortizzatori sociali, mentre

per il Centro-Nord è probabile che il rischio di ingenti perdite occupazionali tra i lavoratori più garantiti e protetti sia stato solo rimandato attraverso l'utilizzo della Cassa integrazione.

Ma anche la dinamica dei servizi ha il suo peso: il peggiore bilancio occupazionale complessivo delle regioni del Sud è, infatti, anche determinato dall'effetto non compensativo della domanda di lavoro per posizioni non qualificate, manuali e non, più vocazionalmente terziarie, che invece le altre regioni esprimono e dove ha un ruolo non trascurabile anche il fabbisogno delle famiglie. Nelle regioni meridionali, si contrae, infatti, anche la domanda di lavoro terziaria che nelle regioni settentrionali riesce a contenere – seppure con il segmento «basso» – la crisi industriale.

Le tendenze occupazionali nel biennio 2008-2009 in Italia mostrano, dunque, che le ricadute sulle diverse componenti della struttura occupazionale e sociale sono per ora state differenziate e selettive. Le differenze per età e quelle territoriali sono le più rilevanti per quanto concerne le ricadute occupazionali ma si prospettano probabili persistenze di questi caratteri di discriminazione anche per le future chance di inserimento, soprattutto considerando le ridefinite caratteristiche della domanda di lavoro. Ad esempio, se per i giovani si potrebbe disegnare una stagione di competizione tra livelli di istruzione per le occupazioni poco qualificate del segmento intellettuale, in mancanza di una domanda per quelle più qualificate e un processo di svalutazione dei titoli di studio, per i lavoratori maschi adulti e con medio-bassi profili formativi, oggi più protetti dagli ammortizzatori, gli interrogativi circa la possibilità di reinserimento sono molti. Per quanto riguarda invece la minor penalizzazione occupazionale delle donne e degli immigrati, comunque meno tutelati dagli strumenti di protezione dell'occupazione, essa va probabilmente interpretata alla luce della già maggior segregazione settoriale e professionale che caratterizza il loro inserimento nel mercato del lavoro: le minor ricadute occupazionali sono per così dire il «vantaggio immediato» di un più discriminato posizionamento nella struttura occupazionale.

Per quanto riguarda invece le ragioni di un aggiustamento così caratterizzato, da un lato, la reazione in termini di flessibilità esterna è certamente la risposta «naturale» conseguente al processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano, principalmente giocato sul costo del lavoro e sulle condizioni di impiego che, proprio per le sue peculiari caratteristiche, coinvolge anche un certo segmento di occupazione giovanile più qualificata. Dall'altro lato, la diminuzione di posizioni

tecniche qualificate e la contestuale crescita di quelle esecutive, anche nel lavoro permanente e in tutti i settori del terziario che sono riusciti ad esprimere una dinamica occupazionale compensativa, chiama in causa il particolare profilo delle imprese italiane. Frammentazione, debolezza organizzativa e scarsa innovazione, nel quadro di una scarsa attenzione politica e istituzionale ai *contesti* dell'innovazione e della competitività, possono promuovere dinamiche occupazionali adattive e difensive che pongono più di un interrogativo sulle possibilità della struttura produttiva di affrontare le sfide di innovazione e competitività della ripresa.

Riferimenti bibliografici

Amendola M., Antonelli C. e Trigilia C. (a cura di), 2005, *Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali*, Il Mulino, Bologna.

Anastasia B., 2010, *Anatomia di una crisi occupazionale*, «wwwlavoceinfo», 24 settembre, disponibile alla pagina web: http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001913.html.

Arpaia A., Curci N., Meyermans E., Peschner J. e Pierini F., 2010, *Short Time Working Arrangements as Response to Cyclical Fluctuations*, paper in collaborazione a cura del Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities e Directorate General for Economic and Financial Affairs, disponibile alla pagina web: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=843&furtherNews=yes.

Autor D.H., Katz L.F e Kearney M.S., 2006, *The Polarization of the US Labor Market*, «American Economic Review», vol. 96 (2), pp. 198-194.

Banca d'Italia, 2010, *Bollettino Economico*, numero 59, gennaio.

Barbieri P., 1999, *Liberi di rischiare. Vecchi e nuovi lavoratori autonomi*, «Stato e mercato», n. 2, pp. 281-308.

Barbieri P., 2009, *Flexible Employment and Inequality in Europe*, «European Sociological Review», vol. 25 (6), pp. 621-628.

Bentolila S., 2010, *Dualism in Spain: El Contrato Ùnico*, paper presentato al Workshop su «Beyond Dual Labor Markets. The Time of Legislation», Fondazione Rodolfo De Benedetti, Università Bocconi, Milano, 17 marzo.

Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.

Biagioli M., Reyneri E. e Serravalli G., 2004, *Flessibilità del mercato del lavoro e coesione sociale*, «Stato e mercato», n. 2, pp. 277-314.

Burroni L. e Trigilia C., 2005, *Crescita economica e percorsi di sviluppo locale: il caso italiano*, in Crouch C., Le Galés P., Trigilia C. e Voelzkow H. (a cura di), *I sistemi di produzione locale in Europa*, Il Mulino, Bologna.

Checchi D., 2003, *Scelte di scolarizzazione ed effetti sul mercato del lavoro*, in Lucifora C. (a cura di), *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia*, Mondadori, Milano.

Cnel, 2010, *Rapporto sul mercato del lavoro*, Documenti Cnel, Roma.

Erm - European Restructuring Monitor, 2008, *More and Better Jobs: Patterns of Employment Expansion in Europe*, Eiro - European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.

Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge & Princeton University Press, Princeton.

Esping-Andersen G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna.

European Commission, 2009, *Employment in Europe*, European Communities, Bruxelles.

European Commission, 2010a, *Employment in Europe*, European Communities, Bruxelles.

European Commission, 2010b, *Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, European Communities, Bruxelles.

Eurostat, 2010, *Educational intensity of employment and polarisation in Europe and the US*, European Union, Lussemburgo.

Ferrera M., 1996, *Il modello sud-europeo di welfare state*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 1, pp. 67-101.

Gallie D., 2000, *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, Oxford.

Gallie D., 2007, *Employment Regimes and Quality of Work*, Oxford University Press, Oxford.

Goos M. e Manning A., 2007, *Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain*, «The Review of Economics and Statistics», vol. 89 (1), pp. 118-133.

Goos M., Manning A. e Salomon A., 2009, *Job Polarization in Europe*, «American Economic Review», vol. 99 (2) pp. 58-63.

Ires, 2010, *Il lavoro atipico al tempo della crisi: dati e riflessioni sulle dinamiche recenti del mercato del lavoro*, Rapporto di ricerca n. 5/2010.

Istat, 2009, *Rilevazione sulle forze di lavoro III trimestre 2009*, Comunicato 17 dicembre, Roma.

Istat, 2010, *Rapporto annuale*, Istat, Roma.

Oecd, 2006, *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.

Oecd, 2007, *Education at a Glance*, Oecd, Parigi.

Oecd, 2009, *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.

Oecd, 2010, *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.

Reyneri E., 2005, *Sociologia del mercato del lavoro*, v. II, *Le forme dell'occupazione*, Il Mulino, Bologna.

Reyneri E., 2009, *Occupazione, lavoro e diseguaglianze sociali nella società dei servizi*, in Sciolla L. (a cura di), *Processi e trasformazioni sociali. La società europea dagli anni Sessanta a oggi*, Laterza, Bari.

Reyneri E., 2010a, *I giovani istruiti e la difficile ricerca di un lavoro qualificato*, «Italiani europei», n. 4, disponibile alla pagina web: http://www.italianieuropei.it/it/italianieuropei-4-2010/item/1782-i-giovani-istruiti-e-la-difficile-ricerca-di-un-lavoro-qualificato.html.

Reyneri E., 2010b, *Immigrati e mercato del lavoro in Italia e in Europa occidentale: l'impatto della crisi economica*, «Osservatorio del lavoro», gennaio.

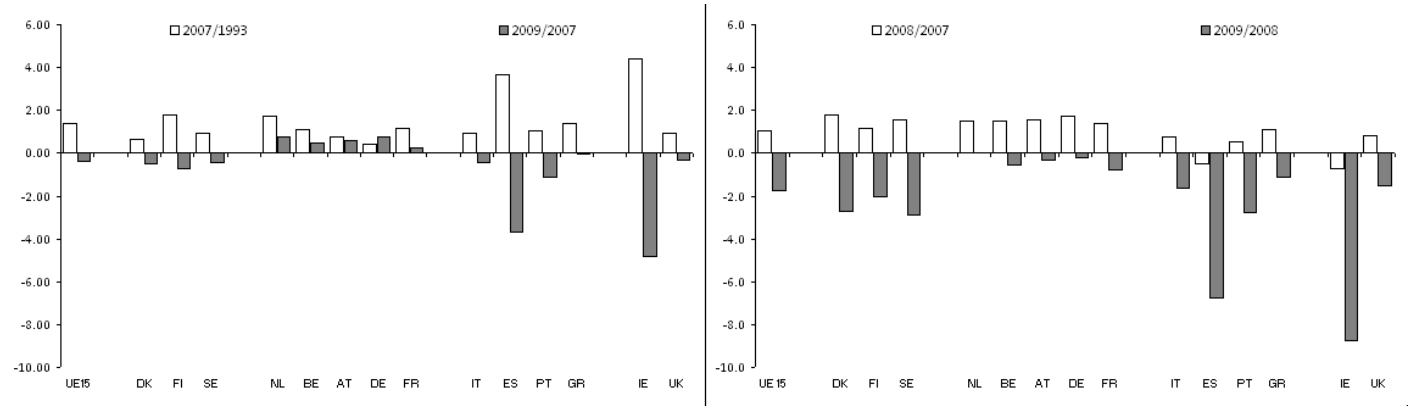
Sarti R., 2010, *Nello spazio aperto della casa: «badanti» al tempo della crisi*, «Newsletter Qualificare», n. 25, disponibile alla pagina web: http://www. qualificare.info/home.php?list=archivio&id=480.

Schlotter M., 2008, *Origins and Consequences of Changes in Labour Market Skill Needs*, rapporto analitico per la Commissione europeaa cura dell'Euro-pean Expert Network on Economics of Education (Eenee); disponibile alla pagina web: http://www.eenee.de/portal/page/portal/EENEEuropeanCommissionontent/_IMPORT_TELEuropeanCommissionENTRUM/DOCS/SBTC.pdf

Trigilia C., 2005, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Bari.

Trigilia C., 2007, *La costruzione sociale dell'innovazione. Società, economia, territorio*, Firenze University Press, Firenze.

Figura 1 - Tassi di variazione medi annui (2007/1993, 2009/2007) e annui (2008/2007, 2009/2008) dell'occupazione complessiva



Nota: Per Austria, Finlandia, Svezia, dati 2007/1995.
Fonte: Elaborazioni su dati *European labour force survey*.

Tabella 1 - Tasso di crescita del Pil e principali indicatori del mercato del lavoro nei paesi dell'Europa occidentale (anni 2007, 2008, 2009)

	Ue-15	Be	Dk	Ger	Ie	Gr	Sp	Fr	It	Lu	Nl	At	Pt	Fin	Sw	Uk
Tasso di crescita del Pil																
2007	2,8	2,9	1,7	2,7	5,6	4,3	3,6	2,4	1,5	6,6	3,9	3,7	2,4	5,3	3,3	2,7
2008	0,3	1,0	-0,9	1,0	-3,5	1,3	0,9	0,2	-1,3	1,4	1,9	2,2	0,0	0,9	-0,4	-0,1
2009	-4,3	-2,8	-4,7	-4,7	-7,6	-2,3	-3,7	-2,6	-5,0	-3,7	-3,9	-3,9	-2,6	-8,0	-5,1	-5,0
Tasso di occupazione (15-64 anni)																
2007	66,9	66,1	77,1	69,4	69,2	61,4	65,6	64,3	58,7	64,2	76	71,4	67,8	70,3	74,2	71,5
2008	67,3	66,6	78,1	70,7	67,6	61,9	64,3	64,9	58,7	63,4	77,2	72,1	68,2	71,1	74,3	71,5
2009	65,9	65,4	75,7	70,9	61,8	61,2	59,8	64,2	57,5	65,2	77	71,6	66,3	68,7	72,2	69,9
Tasso di disoccupazione																
2007	7,0	7,5	3,8	8,4	4,6	8,3	8,3	8,4	6,1	4,2	3,6	4,4	8,1	6,9	6,1	5,3
2008	7,1	7,0	3,3	7,3	6,3	7,7	11,3	7,8	6,7	4,9	3,1	3,8	7,7	6,4	6,2	5,6
2009	9,0	7,9	6,0	7,5	11,9	9,5	18,0	9,5	7,8	5,1	3,7	4,8	9,6	8,2	8,3	7,6
Tasso di disoccupazione giovanile (under 25)																
2007	14,8	18,8	7,9	11,1	8,9	22,9	18,2	19,6	20,3	15,6	7,0	8,7	16,6	16,5	19,1	14,3
2008	15,4	18,0	7,6	9,9	13,3	22,1	24,6	19,1	21,2	17,3	6,3	8,0	16,4	16,5	20,0	15,0
2009	19,3	21,9	11,2	10,4	24,4	25,8	37,8	23,3	25,3	16,5	7,7	10,0	20,0	21,5	25,0	19,1

Fonte: Eurostat.

Tabella 2 - Tasso di variazione lordo (%) dell'occupazione per posizione e livello professionale (biennio 2008-2009)

	Ue-15	Dk	Se	Fi	Nl	Be	At	De	Fr	Gr	Es	Pt	It	Ie	Uk
Posizione professionale															
Lavoratori dipendenti	-0,4	-1,1	-1,0	-2,5	1,1	1,0	2,4	2,0	0,6	-0,0	-6,4	-1,2	0,6	-10,0	-1,0
Temporanei	-7,9	1,2	-13,4	-10,8	2,5	-4,0	4,5	1,4	-5,8	11,0	-25,0	-2,7	-5,1	-4,6	-4,2
Permanenti	0,9	-1,3	1,6	-1,0	0,9	1,5	2,2	2,1	1,6	-1,4	2,1	-0,7	1,5	-10,5	-0,8
Datori di lavoro	-2,0	-4,6	-4,7	0,1	-2,4	0,5	-8,4	1,1	1,1	3,2	-4,2	-4,4	-4,6	-11,8	-3,8
Lavoratori indipendenti	-1,7	8,7	4,0	10,8	9,1	1,8	-2,4	1,1	0,9	1,1	-13,3	-5,4	-4,4	-4,2	2,6
Livelli professionali (Isco)															
Dirigenti, manager, imprenditori	1,8	-19,2	1,3	4,4	3,6	0,8	-5,4	6,2	5,6	2,1	-0,6	-2,9	-3,9	1,2	2,6
Professioni intellettuali	3,9	11,7	1,4	0,4	5,8	5,0	9,7	5,5	1,9	2,9	2,6	7,5	1,8	2,7	3,3
Professioni tecniche	1,0	5,7	3,3	2,4	3,0	-1,8	4,6	3,6	6,2	-0,8	-4,1	5,3	-8,0	0,3	1,4
Impiegati esecutivi	-0,3	4,7	-5,3	-7,6	-1,0	6,1	5,4	0,3	-1,3	-3,9	-7,2	-0,3	11,4	-4,8	-4,5
Addetti alle vendite	1,7	0,1	-0,5	1,4	4,4	4,3	5,0	2,3	0,4	4,7	2,6	4,1	-3,8	-4,1	3,4
Agricoltori qualificati	-0,1	2,7	1,1	0,9	-0,6	0,6	-1,8	-1,3	-3,8	0,5	-5,7	-2,2	10,9	-15,2	8,7
Manuali specializzati	-6,4	-10,3	-2,8	-8,4	-3,7	-2,0	-3,2	-1,9	-1,7	-10,8	-21,7	-10,3	0,4	-33,4	-8,4
Manuali semi-qualificati	-8,2	-13,4	-9,7	-5,6	-5,5	-6,0	-12,2	-5,2	-8,2	0,4	-14,4	-0,7	-9,7	-19,6	-7,0
Manuali non qualificati	-2,9	-9,4	-0,9	-8,0	-4,8	-3,3	-3,8	-0,4	1,6	11,3	-12,0	-10,4	9,2	-25,7	-4,9

Fonte: Elaborazioni su dati *European labour force survey*.

Tabella 3 - Mercato del lavoro: andamento trimestrale dei principali aggregati e indicatori (I trimestre 2007 - II trimestre 2010)

	I 2007	II 2007	III 2007	IV 2007	I 2008	II 2008	III 2008	IV 2008	I 2009	II 2009	III 2009	IV 2009	I 2010	II 2010
Occupati	22.846	23.298	23.417	23.326	23.170	23.581	23.518	23.349	22.966	23.201	23.011	22.922	22.758	23.007
- Assenti in Cig	59	46	43	48	52	43	48	598	172	232	207	228	–	–
- Assenti/in riduzione orario Cig	65	52	46	53	61	50	52	604	245	340	280	334	–	–
Persone in cerca di occupazione	1.556	1.412	1.401	1.655	1.761	1.704	1.527	1.775	1.982	1.839	1.814	2.145	2.273	2.093
Tasso di attività (15-64)	61,9	62,5	62,7	63,0	62,8	63,5	62,8	63,0	62,4	62,6	62,1	62,5	62,4	62,5
Tasso di occupazione (15-64)	57,9	58,9	59,1	58,7	58,3	59,2	59,0	58,5	57,4	57,9	57,5	57,1	56,6	57,2
Tasso di disoccupazione	6,4	5,7	5,6	6,6	7,1	6,7	6,1	7,1	7,9	7,3	7,3	8,6	9,1	8,3
- Tasso di disoccupazione (assenti Cig)	6,6	5,9	5,8	6,8	7,3	6,9	6,3	9,4	8,6	8,3	8,1	9,5	–	–
- Tasso di disoccupazione (assenti/riduzione Cig)	6,6	5,9	5,8	6,8	7,3	6,9	6,3	9,5	8,9	8,7	8,4	9,9	–	–

Fonte: Elaborazioni su microdati *Rilevazione continua forze di lavoro* e dati Istat.

Tabella 6 - Variazione degli occupati per professione e caratteristiche professionali - Regioni centro-settentrionali (biennio 2006-2007 e 2008-2009)*

	Totale			Industria		Servizi intermedi		Servizi finali		Permanente		Temporaneo		Imprenditori[1]		Automomi[2]		Collaboratori	
Variazione assoluta (000)	07/05	09/07 *Inclusi Cig*	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07 *Inclusi Cig*	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07
Dirigenti, manager e imprenditori	66	-102	-102	-20	4	16	-17	26	-26	39	7	6	(9)	(-4)	-30	-30	32	-58	(5)	(–7)
Professioni intellettuali	79	41	39	28	4	37	16	-13	24	52	56	53	15	3	-11	-11	-9	16	15	–23
Professioni tecniche	585	-301	-330	133	-119	181	-81	189	-50	431	-164	-193	51	-43	-10	-10	86	-49	0	–24
Impiegati esecutivi	-148	98	89	-36	-21	-47	44	-67	109	-164	114	105	17	-4	(-1)	(-1)	(5)	(3)	–6	–11
Addetti alle vendite e servizi personali	104	106	98	31	14	13	16	85	-4	154	57	50	57	24	9	9	-87	42	1	-8
Manuali specializz., artigiani, agricoltori	-11	113	47	-41	39	50	-22	26	-9	28	114	48	28	-2	8	8	-47	-5	(-2)	(-2)
Conduttori impianti e macchinari	-67	-154	-236	-80	-186	-17	5	3	-4	-90	-105	-185	13	-26	-4	-4	3	-13	(0)	(-3)
Professioni non qualificate	-57	222	209	-8	-14	-55	50	3	162	-78	213	199	5	4	(3)	(3)	6	8	(2)	(-5)
Totale	551	23	-186	7	-279	178	11	252	202	372	292	83	195	-48	-36	-36	-11	-56	15	-83

segue *Tabella 6 - Variazione degli occupati per professione e caratteristiche professionali - Regioni centro-settentrionali (biennio 2006-2007 e 2008-2009*)*

	Totale			Industria		Servizi intermedi		Servizi finali		Permanente		Temporaneo		Imprenditori[1]		Automomi[2]		Collaboratori	
Variazione relativa (%)	07/ 05	09/ 07	09/ 07	07/ 05	09/ 07	07/ 05	09/ 07	07/ 05	09/ 07	07/ 05	09/ 07	09/ 07	07/ 05	09/ 07	07/ 05	09/ 07	07/ 05	09/ 07	07/ 05	09/ 07
		Inclusi Cig									*Inclusi Cig*									
Dirigenti, manager e imprenditori	8,6	-12,2	-12,2	-10,7	2,4	11,5	-11,0	26,1	-13,8	18,8	2,8	2,4	(128,6)	(-25,0)	-6,1	-8,5	21,5	-32,0	(50,0)	(-46,7)
Professioni intellettuali	5,1	2,5	2,4	24,8	2,8	7,5	3,0	39,3	2,9	6,2	6,3	6,0	13,8	2,4	5,2	-9,1	-2,2	4,0	21,7	-27,4
Professioni tecniche	17,5	-7,6	-8,4	20,9	-15,5	17,8	-6,8	13,4	-3,8	18,1	-5,8	-6,9	23,8	-16,2	12,4	-7,9	17,8	-8,6	0,0	-18,9
Impiegati esecutivi	-7,4	5,3	4,8	-8,8	-5,6	-6,6	6,6	1,8	26,1	-9,6	7,3	6,8	9,6	-2,1	(--)	(-10,0)	(--)	(60,0)	-9,4	-19,0
Addetti alle vendite e servizi personali	4,3	4,2	3,9	38,8	12,6	11,3	12,5	-2,7	-0,3	12,0	4,0	3,5	23,8	8,1	-3,9	3,7	-18,2	10,7	2,1	-16,7
Manuali specializz., artigiani, agricoltori	-0,4	3,7	1,6	-3,4	3,4	35,5	-11,5	-2,5	-8,3	1,6	6,4	2,7	15,1	-0,9	-6,5	2,9	-6,5	-0,7	(-10,5)	(-11,8)
Conduttori impianti e macchinari	-4,1	-9,9	-15,3	-8,0	-20,5	-4,8	1,5	32,8	-7,1	-6,7	-8,3	-14,8	11,2	-20,2	14,7	-10,3	3,1	-13,0	(0,0)	(-33,3)
Professioni non qualificate	-4,5	18,4	17,4	-4,7	-8,9	-18,5	20,7	4,2	30,5	-8,2	24,3	22,8	2,9	2,2	(27,3)	(21,4)	7,1	8,9	(10,0)	(-22,7)
Totale	3,4	0,1	-1,1	0,2	-7,4	5,5	0,3	4,5	4,2	3,6	2,7	0,8	16,0	-3,4	-1,2	-3,1	-0,5	-2,3	4,1	-21,8

* Escludendo i lavoratori in cassa integrazione, salvo ove indicato; [1] Lavoratori indipendenti con personale alle dipendenze; [2] Lavoratori indipendenti senza dipendenti; ( ) Variazioni non significative, relative a dati di stock scarsamente rilevanti.

Tabella 7 - Variazione degli occupati per professione e caratteristiche individuali - Regioni centro-settentrionali (biennio 2006-2007 e 2008-2009)*

	Uomini		Donne		Italiani		Extra/neo Ue		25-34		35-44		Over 45		Obbligo		Superiore		Universitario	
Variazione assoluta (000)	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07
Dirigenti, manager e imprenditori	34	-85	32	-17	59	-97	(7)	(-5)	6	-27	34	-28	25	-45	6	-49	34	-41	25	-11
Professioni intellettuali	44	15	35	24	81	34	(-2)	(5)	7	-23	4	16	69	51	(7)	(-7)	4	-8	69	52
Professioni tecniche	290	-209	295	-121	550	-316	34	-14	76	-159	336	-114	172	-20	76	-109	336	-273	172	52
Impiegati esecutivi	-43	-16	-105	105	-160	98	12	-9	-5	-35	-148	19	5	127	-5	-81	-148	112	5	57
Addetti alle vendite	20	98	84	0	46	50	59	49	6	-5	64	43	34	70	6	18	64	83	34	-3
Manuali specializzati, artigiani	-37	110	26	-63	-144	-36	133	84	-15	-31	12	22	-7	77	-15	-126	12	163	(-7)	(9)
Manuali semi-qualificati	-18	-177	-49	-59	-86	-231	20	-4	-73	-87	1	-88	5	-36	-73	-163	1	-68	(5)	(-5)
Professioni non qualificate	-1	42	-56	167	-88	-11	32	220	-95	32	22	80	16	89	-95	51	22	135	16	22
Totale	289	-222	262	36	258	-509	295	326	-93	-335	325	-50	319	313	-93	-466	325	103	319	173

segue *Tabella 7 - Variazione degli occupati per professione e caratteristiche individuali - Regioni centro-settentrionali (biennio 2006-2007 e 2008-2009*)*

Variazione relativa (%)	Uomini		Donne		Italiani		Extra/ neo Ue		25-34		35-44		Over 45		Obbligo		Superiore		Universitario	
Dirigenti, manager e imprenditori	5,8	-13,7	17,6	-7,9	7,9	-12,0	(35,0)	(-18,5)	5,1	-26,0	6,9	-11,2	10,7	-9,7	2,5	-19,6	9,5	-10,5	14,9	-5,7
Professioni intellettuali	5,2	1,7	5,0	3,3	5,4	2,1	(-6,1)	(16,1)	11,9	-6,3	0,0	3,2	5,3	7,0	24,1	-19,4	1,4	-2,7	5,7	4,0
Professioni tecniche	16,3	-10,1	18,8	-6,5	16,6	-8,2	72,3	-17,3	6,6	-15,0	21,5	-8,4	24,2	-1,5	19,8	-23,8	14,4	-10,2	27,3	6,5
Impiegati esecutivi	-5,9	-2,3	-8,3	9,1	-8,1	5,4	35,3	-19,6	-8,6	-6,6	-10,2	3,3	-1,8	21,4	-1,2	-19,4	-10,7	9,1	2,7	29,7
Addetti alle vendite	2,0	9,6	5,9	0,0	2,0	2,1	41,8	24,5	-5,7	-0,8	8,0	5,4	9,3	8,7	0,5	1,5	5,7	7,0	35,4	-2,3
Manuali specializzati, artigiani	-1,4	4,4	5,3	-12,2	-5,2	-1,4	45,1	19,7	-4,1	-4,1	0,7	2,3	3,6	7,2	-0,7	-6,2	1,3	16,9	(-15,6)	(23,7)
Manuali semi-qualificati	-1,4	-14,4	-13,5	-19,0	-5,9	-17,0	12,3	-2,2	-13,6	-21,5	0,6	-16,4	3,9	-7,3	-6,7	-16,2	0,2	-13,1	(33,3)	(-25,0)
Professioni non qualificate	-0,2	7,7	-7,8	25,3	-9,2	-1,3	10,5	65,5	-16,4	12,9	-8,1	20,8	9,1	18,1	-11,0	6,6	5,9	34,2	61,5	52,4
Totale	3,1	-2,3	3,9	0,5	1,7	-3,3	28,4	24,5	-2,9	-8,1	4,4	-0,9	9,0	5,2	-1,5	-7,6	4,4	1,3	13,4	6,4

* Escludendo i lavoratori in cassa integrazione; ( ) Variazioni non significative, relative a dati di stock scarsamente rilevanti.
Fonte: Elaborazioni su microdati *Rilevazione continua forze di lavoro* (2005, 2007, 2009).

Tabella 8 - Variazione degli occupati per professione e caratteristiche professionali - Regioni meridionali (biennio 2006-2007 e 2008-2009)*

	Totale			Industria		Servizi intermedi		Servizi finali		Permanente		Temporaneo	Imprenditori[1]		Autonomi[2]		Collaboratori	
Variazione assoluta (000)	07/05	09/07 *Inclusi Cig*	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07 *Inclusi Cig*	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07
Dirigenti, manager e imprenditori	38	-52	-52	7	-10	4	-2	-2	-4	-4	15	15	(1)	(0)	20	-34	20	-32	1	(-2)
Professioni intellettuali	14	2	2	4	-2	16	7	-13	0	1	-6	-7	2	-3	-2	0	8	10	4	2
Professioni tecniche	93	-106	-110	8	-10	26	-19	37	-46	52	-82	-84	22	-22	2	-4	6	12	9	-6
Impiegati esecutivi	-41	46	44	-9	-1	-10	25	-33	38	-47	44	43	2	2	(2)	(0)	(3)	(-1)	1	0
Addetti alle vendite e servizi personali	48	7	5	10	-3	1	2	47	-35	42	-6	-8	31	-7	1	4	-25	19	1	-1
Manuali specializz., artigiani, agricoltori	-30	-44	-55	-23	-12	13	-5	7	-1	8	-22	-33	-5	-13	-9	-5	-20	1	(0)	(-2)
Conduttori impianti e macchinari	29	-42	-57	12	-42	-1	5	0	3	12	-18	-32	11	-16	2	-1	2	-4	(1)	(-2)
Professioni non qualificate	-41	-29	-31	2	-18	-18	5	-7	32	-35	2	0	-18	-7	(-1)	(0)	5	-14	(3)	(-3)
Totale	110	-218	-254	11	-98	31	18	36	-13	29	-73	-106	46	-66	15	-40	-1	-9	20	-14

segue *Tabella 8 - Variazione degli occupati per professione e caratteristiche professionali - Regioni meridionali (biennio 2006-2007 e 2008-2009*)*

Variazione relativa (%)																				
Dirigenti, manager e imprenditori	14,0	-16,8	-16,8	25,9	-29,4	10,8	-4,9	-2,6	-5,3	-6,2	24,6	24,6	(33,3)	(0,0)	15,4	-22,7	30,3	-37,2	50,0	(-66,7
Professioni intellettuali	2,0	0,3	0,3	17,4	-7,4	9,0	3,6	-2,8	0,0	0,2	-1,5	-1,7	3,0	-4,3	-5,1	0,0	5,0	5,9	26,7	10,5
Professioni tecniche	8,7	-9,1	-9,5	8,5	-9,8	11,0	-7,3	6,6	-7,7	6,9	-10,2	-10,5	24,2	-19,5	6,1	-11,4	3,8	7,2	37,5	-18,2
Impiegati esecutivi	-7,0	8,5	8,1	-16,7	-2,3	-5,3	14,0	-13,2	17,5	-9,7	10,0	9,9	2,9	2,8	(0,0)	(0,0)	(--)	(-33,3)	5,0	0,0
Addetti alle vendite e servizi personali	4,3	0,6	0,4	45,5	-9,4	1,7	3,4	9,1	-6,2	7,5	-1,0	-1,3	28,7	-5,0	1,0	3,8	-9,2	7,7	6,7	-6,3
Manuali specializz., artigiani, agricoltori	-2,4	-3,6	-4,5	-7,1	-4,0	21,7	-6,8	13,5	-1,7	1,2	-3,2	-4,8	-4,1	-11,0	-8,2	-5,0	-6,8	0,4	(0,0)	(-33,3)
Conduttori impianti e macchinari	6,4	-8,8	-12,1	6,7	-22,6	-0,7	3,6	0,0	8,3	3,3	-4,8	-8,6	23,9	-28,1	25,0	-10,0	7,4	-13,8	(50,0)	(-66,7)
Professioni non qualificate	-4,7	-3,5	-3,8	5,0	-42,9	-19,6	6,8	-2,4	11,1	-7,3	0,4	0,0	-6,5	-2,7	-16,7	0,0	5,7	-15,2	(37,5)	(-27,3)
Totale	1,7	-3,4	-4,0	1,4	-12,8	3,1	1,8	1,6	-0,6	0,8	-1,9	-2,8	5,9	-8,0	3,5	-9,0	-0,1	-0,8	21,7	-12,5

* Escludendo i lavoratori in cassa integrazione, salvo ove indicato; [1] Lavoratori indipendenti con personale alle dipendenze; [2] Lavoratori indipendenti senza dipendenti; ( ) Variazioni non significative, relative a dati di stock scarsamente rilevanti.

Tabella 9 - Variazione degli occupati per professione e caratteristiche individuali - Regioni meridionali (biennio 2006-2007 e 2008-2009)*

	Uomini		Donne		Italiani		Extra/neo Ue		25-34		35-44		Over 45		Obbligo		Superiore		Universitario	
Variazione assoluta (000)	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07
Dirigenti, manager e imprenditori	20	-31	18	-21	37	-53	(0)	(1)	2	-19	9	-5	22	-23	22	-28	21	-29	-5	4
Professioni intellettuali	7	-8	7	10	13	2	(0)	(0)	11	-12	-5	-9	9	22	(-2)	(-2)	-18	-19	34	22
Professioni tecniche	34	-50	59	-60	92	-110	(2)	(1)	8	-36	12	-33	67	-27	7	-30	46	-95	41	17
Impiegati esecutivi	-15	2	-26	42	-41	45	(0)	(0)	-5	-1	-25	9	-15	39	-7	-7	-39	40	7	12
Addetti alle vendite e servizi personali	13	13	35	-8	36	-1	13	6	-3	-2	22	0	25	18	5	-36	33	47	11	-5
Manuali specializzati, artigiani, agricoltori	-26	-49	-4	-6	-39	-65	9	9	-14	-41	6	-17	-2	15	-48	-74	19	15	(0)	(3)
Conduttori impianti e macchinari	24	-53	5	-4	26	-56	3	-1	2	-28	7	-14	21	-3	9	-40	19	-15	(1)	(-1)
Professioni non qualificate	-22	-48	-19	17	-52	-62	12	31	-12	-18	-18	-11	5	5	-50	-46	6	16	(3)	(-1)
Totale	35	-224	75	-30	72	-300	39	47	-11	-157	8	-80	132	46	-64	-263	87	-40	92	51

segue *Tabella 9 - Variazione degli occupati per professione e caratteristiche individuali - Regioni meridionali (biennio 2006-2007 e 2008-2009*)*

	Uomini		Donne		Italiani		Extra/neo Ue		25-34		35-44		Over 45		Obbligo		Superiore		Universitario	
Variazione relativa (%)	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07	07/05	09/07
Dirigenti, manager e imprenditori	9,5	-13,5	29,5	-26,6	13,8	-17,3	(0,0)	(33,3)	3,6	-33,3	11,7	-5,8	16,4	-14,7	22,4	-23,3	18,1	-21,2	-8,8	7,7
Professioni intellettuali	1,9	-2,1	2,3	3,2	1,9	0,3	(0,0)	(0,0)	9,0	-9,0	-2,4	-4,3	2,6	6,2	(-20,0)	(-25,0)	-14,6	-18,1	6,1	3,7
Professioni tecniche	6,0	-8,3	11,8	-10,8	8,6	-9,5	(100,0)	(25,0)	3,1	-13,5	3,3	-8,9	16,3	-5,7	6,0	-24,4	6,0	-11,7	22,2	7,5
Impiegati esecutivi	-5,0	0,7	-9,1	16,2	-7,1	8,4	(0,0)	(0,0)	-3,3	-0,7	-14,8	6,3	-6,6	18,4	-5,8	-6,3	-9,7	11,0	11,9	18,5
Addetti alle vendite e servizi personali	2,0	2,0	7,4	-1,6	3,3	-0,1	72,2	19,4	-0,9	-0,6	6,9	0,0	8,2	5,5	0,8	-6,0	6,9	9,2	35,5	-11,9
Manuali specializzati, artigiani, agricoltori	-2,4	-4,6	-2,8	-4,3	-3,2	-5,5	45,0	31,0	-4,4	-13,6	1,6	-4,6	-0,5	3,4	-4,8	-7,9	7,6	5,6	(0,0)	(50,0)
Conduttori impianti e macchinari	5,7	-12,0	16,7	-12,1	5,8	-12,0	75,0	-14,3	1,5	-20,9	5,0	-9,8	14,3	-1,8	3,0	-12,9	13,3	-9,4	(50,0)	(-33,3)
Professioni non qualificate	-4,0	-9,0	-6,1	5,8	-6,6	-8,5	15,2	34,1	-6,6	-10,5	-6,7	-4,4	1,4	1,4	-7,1	-7,0	3,9	10,1	(37,5)	(-9,1)
Totale	0,8	-5,3	3,6	-1,4	1,2	-4,8	29,5	27,5	-0,7	-10,2	0,4	-4,2	5,6	1,9	-2,2	-9,2	3,6	-1,6	10,2	5,1

* Escludendo i lavoratori in cassa integrazione; ( ) Variazioni non significative, relative a dati di stock scarsamente rilevanti.

Fonte: Elaborazioni su microdati *Rilevazione continua forze di lavoro* (2005, 2007, 2009). La riduzione dell'occupazione nelle regioni meridionali, oltre a penalizzare più i giovani delle altre fasce di età in corrispondenza di ogni livello professionale – con particolare intensità per le posizioni operaie qualificate e tecniche intellettuali – penalizza molto di più, rispetto al Centro-Nord, l'occupazione adulta. Per contro la domanda di lavoro meno qualificata, sia nel lavoro non manuale che in quello manuale, ha contribuito a sostenere l'occupazione dei lavoratori oltre i 45 anni.

Italia. L'occupazione femminile in tempo di crisi: nuove segmentazioni e vecchie contraddizioni

Giovanna Altieri

L'articolo indaga gli andamenti del lavoro femminile a fronte della crisi economica mondiale che ha investito il paese. L'intento è porre in evidenza come, nello scenario attuale, a crescere non siano soltanto le disuguaglianze di genere, proprie delle tendenze degli ultimi quindici anni, ma anche quelle tra le stesse donne. In un contesto dove forti sono le difficoltà occupazionali, l'ineguale distribuzione delle opportunità, tanto a livello territoriale quanto a livello sociale, produce, infatti, ulteriore frammentazione. Al contempo, ad emergere è la «necessità» del lavoro delle donne per ridurre la vulnerabilità economica della famiglia, date le rilevanti implicazioni su benessere economico e spese per i figli. Nelle conclusioni, l'accento è posto sul rischio evidente di allargare la frattura tra un Nord, in possibile ripresa, e un Sud, nel quale potrebbero consolidarsi quei fenomeni regressivi che, di fatto, costringono le donne in un anacronistico ruolo di casalinghe ed escludono i giovani da percorsi di lavoro e professionalizzazione.

1. Premessa: tra congiuntura e nodi strutturali irrisolti

Le ripercussioni della recessione economica mondiale hanno cominciato a manifestarsi sull'occupazione italiana già nel 2008, per aggravarsi progressivamente nel biennio 2009-2010. La crisi finanziaria ha rapidamente investito l'economia reale, riproponendo il problema della disoccupazione dopo il minimo storico registrato nel 2007 (6,1%): l'ascesa dei tassi ha interessato tanto gli uomini che le donne su tutto il territorio nazionale. Nel Mezzogiorno, l'approfondirsi della crisi ha alimentato lo scoraggiamento ed eroso la forza lavoro (maschile e femminile) al punto che il Sud d'Italia detiene ormai il primato europeo dell'inattività (34,0% per gli uomini, 63,8% per le donne nel primo semestre 2010).

Le dinamiche in corso interessano un mercato del lavoro profondamente trasformato se confrontato alle paragonabili crisi degli anni passati. Rispetto ai primi anni novanta, in particolare, si sono fortemente accentuate le differenze al suo interno. A connotarlo oggi è sen-

z'altro una maggiore presenza femminile e il peso rilevante del lavoro instabile. Nel nuovo mercato più flessibile, gli spazi per le donne si sono ampliati: un'ascesa favorita dal diffondersi dell'istruzione superiore e dalla progressiva terziarizzazione dell'economia, ma anche dal processo di flessibilizzazione del mercato avviato negli anni novanta. Quel processo ha reso certamente più dinamico il confronto tra domanda e offerta, ma ha generato un'area estesa di *instabilità occupazionale*, in cui si è addensata l'occupazione femminile: nel 2008 le donne rappresentavano più del 53% degli occupati instabili sebbene costituissero poco più del 39% dell'occupazione totale (Altieri, 2009). Nel Sud quest'area è relativamente più ampia, persistente e connotata al femminile: nel 2008 interessava nelle classi di età adulte (35-54 anni) quasi una donna occupata su 4 (una su tre con basso titolo di studio).

Gli effetti prodotti dai processi di flessibilizzazione mostrano, dunque, una realtà molto contraddittoria, fatta di crescita del numero di opportunità, ma anche di un peggioramento della qualità delle occasioni, sia sul piano della stabilità che della remunerazione. D'altra parte, nonostante l'aumento del lavoro femminile sia stato molto significativo e abbia coperto buona parte dell'incremento della base occupazionale registrato nell'ultimo ventennio, la distanza rispetto alla media europea, misurata in termini di tassi di occupazione, si mantiene tuttora intorno ai 12 punti percentuali e le differenze tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno nel tempo si sono ampliate. Proprio quella crescente mancata partecipazione al lavoro delle donne meridionali concorre a deprimere il tasso di occupazione medio nazionale e fa dell'obiettivo di Lisbona (tasso di occupazione femminile al 60%) una lontana utopia. Si consideri che, nel primo semestre 2010, la differenza tra i tassi di occupazione femminile delle due ripartizioni era di circa 25 punti percentuali. Nel Centro-Nord, infatti, la maggioranza delle donne in età da lavoro è occupata, seppure spesso con un lavoro a termine o part-time, mentre nel Sud il modello prevalente rimane quello della donna casalinga a carico del coniuge *breadwinner*.

Ad ogni modo, non si può non sottolineare come la dinamica positiva della partecipazione femminile metta in luce non solo il lento affermarsi di nuovi modelli familiari e di divisione sociale del lavoro tra i generi (Altieri e al., 2008; Salmieri, 2006; Rosina e Sabbadini, 2005), ma soprattutto fa emergere l'importanza del lavoro delle donne nell'economia familiare, sempre più «obbligatorio» per poter consentire alla famiglia di mantenere standard consolidati di consumo e ormai, in molti casi, il suo stesso sostentamento. D'altra parte, un'analisi degli

effetti occupazionali della crisi dal punto di vista del genere, rileva come nell'attuale contesto la componente femminile partecipi di un processo di crescente difficoltà che riguarda l'intero paese – e principalmente gli uomini – mentre si stia ulteriormente approfondendo il quadro delle disuguaglianze tra le donne stesse. Se le tendenze degli ultimi quindici anni hanno generato nuove forme di disuguaglianze di genere sia in termini di accesso al lavoro che di opportunità di carriera e di qualità dell'impiego, l'attuale situazione di crisi pone al centro dell'attenzione un crescente quadro di disparità tra le donne stesse in termini sociali e, soprattutto, territoriali. Una lettura delle dinamiche occupazionali articolate per settori, gruppi professionali e genere, al tempo stesso mette in luce le criticità del sistema Italia nel produrre nuova occupazione di qualità. Un sistema che appare ormai incapace di offrire ai giovani, di ambo i sessi, anche solo una possibilità di inserimento lavorativo. È quanto si intende porre in evidenza nelle prossime pagine, attraverso una lettura delle dinamiche occupazionali dell'ultimo triennio 2008-2010[1], a partire dai dati ad oggi disponibili. Gli effetti prodotti dalla crisi sulle diverse componenti del mondo del lavoro, tuttavia, sono lo specchio di quei nodi strutturali irrisolti che hanno caratterizzato il mercato del lavoro nazionale ben prima dell'autunno del 2008.

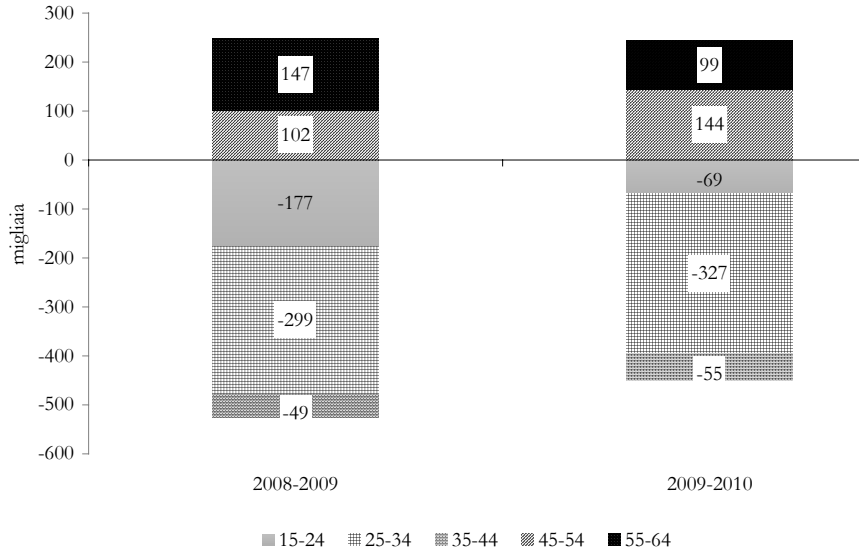
2. Giovani donne e giovani uomini: cresce la parità nell'esclusione

La crisi occupazionale ancora in atto è, per entità, paragonabile a quella dei primi anni novanta: hanno perduto il lavoro – tra il primo semestre 2008 e il primo semestre 2010 – circa 500 mila persone, soprattutto giovani. Il saldo negativo nel 2009 e nel 2010 è spiegato, infatti, dal crollo degli occupati under 35 (-476 mila nel 2009 e -396 mila nel 2010) e dalla flessione, maggiormente contenuta, degli occupati nelle fasce di età adulte[2] (fig. 1).

[1] Il lavoro di elaborazione statistica dei dati (prevalentemente su micro dati della *Rilevazione continua sulle forze di lavoro*) è stato realizzato da Giuliano Ferrucci, nell'ambito di una proficua collaborazione finalizzata ad una attività costante di monitoraggio del mercato del lavoro presso l'Ires. A lui va un ringraziamento anche per il sostegno e l'aiuto nella scelta e selezione dei dati più significativi.

[2] Nelle classi di età relativamente più avanzate (45-64 anni) l'occupazione cresce sensibilmente (+249 e +243 mila rispettivamente), forse anche in ragione della scelta, indotta o spontanea, di differire l'uscita dal mercato del lavoro.

Figura 1 - Variazioni assolute dell'occupazione per classe di età. Dati al primo semestre 2010



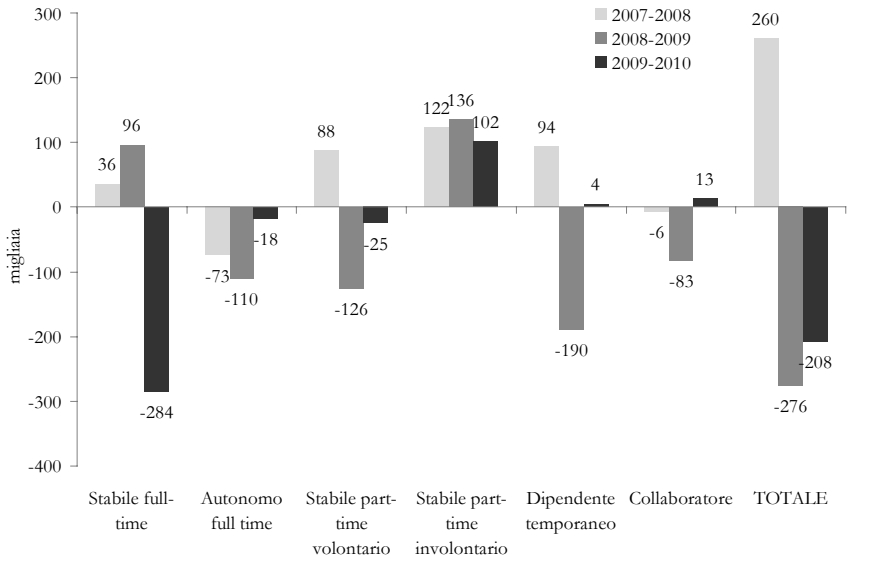
Fonte: Elaborazione Ires su Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro.*

Rispetto al '92, il contesto attuale è molto più instabile a causa del diffondersi, negli ultimi 15 anni, di nuove forme contrattuali «flessibili» e a tempo determinato.

Buona parte della crescita occupazionale registrata tra la fine degli anni novanta e il 2008 è imputabile al lavoro instabile, e instabile è buona parte dell'occupazione perduta nel primo semestre 2009 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente – vale a dire nella prima fase della crisi ancora in atto.

Tra il 2009 e il 2010, la recessione ha invece eroso il lavoro stabile, provocando una contrazione rilevante in termini assoluti delle posizioni full-time a tempo indeterminato (fig. 2). Anche in questo caso la riduzione ha interessato prevalentemente le classi di età fino a 34 anni; mentre sembra cessata l'emorragia di contratti a termine, ma non tra i giovani-adulti di 25-34 anni che perdono ancora occupati.

Figura 2 - Variazioni assolute dell'occupazione (15-64 anni) per modalità contrattuale - Primo semestre 2010



Fonte: Elaborazione Ires su Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro.*

Il deteriorarsi del quadro occupazionale ha quindi colpito al cuore le nuove generazioni (15-24 anni), le prime vittime della disoccupazione perché più esposte ai venti della crisi: nel primo semestre 2008 i giovani occupati erano per il 41% impegnati in lavori precari (dipendenti a termine e collaboratori). E la flessione del lavoro «stabile» tra i giovani si spiega anche con il crollo delle assunzioni nella forma di contratti a tempo indeterminato.

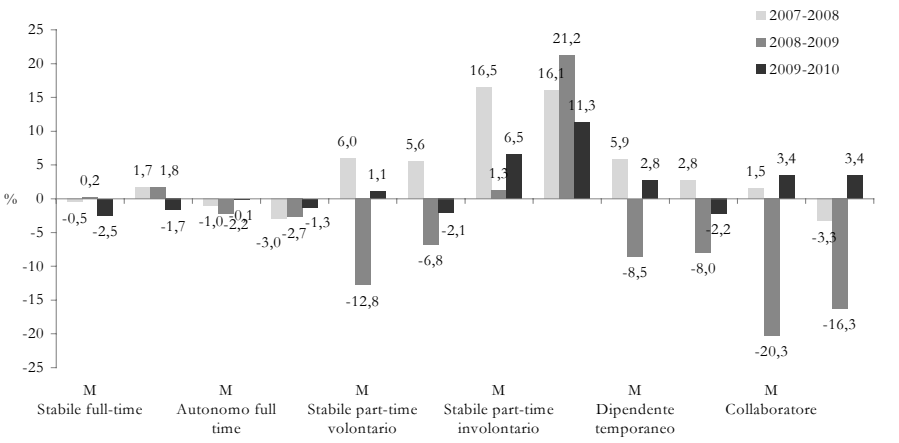
Per la componente femminile in tutto il periodo è cresciuto il part-time involontario, mentre nel 2010 tornano al segno positivo i rapporti di collaborazione, segno che la nuova domanda, ancorché limitata, va verso le formule più flessibili e a relativo basso costo[3] (fig. 3).

Dal canto loro, le imprese in sostanza si sono orientate verso la con-

[3] Secondo un'indagine svolta tra gennaio e marzo del 2010 da Confindustria, riferita però all'anno scorso, emerge un drastico calo delle stabilizzazioni, ovvero delle conversioni da contratti a termine in tempi indeterminati: se nel 2008 le associate a Confindustria stabilizzavano il 38,6% dei contrattisti a termine, nel 2009 si è scesi al 24,9%, perdendo dunque quasi 14 punti.

clusione dei contratti a termine e il blocco del turnover, chiudendo di fatto le porte ai giovani. Essi inoltre sono due volte penalizzati poiché, in quanto precari, hanno perso il lavoro senza avere maturato le condizioni contributive e assicurative per accedere agli ammortizzatori sociali (Berton, Richiardi e Sacchi, 2009; Pizzuti, 2008; Lagala, 2007). L'instabilità lavorativa e la sottoccupazione si sono così trasformate in disoccupazione piena: già nel 2009 il tasso di disoccupazione dei giovani (fino a 24 anni) in media d'anno è stato del 25,4%, con una punta tra le donne del 28,7% (41% nel Mezzogiorno) e tra gli uomini del 23,3% (33% nel Mezzogiorno).

Figura 3 - Variazioni percentuali dell'occupazione per modalità contrattuale (2008-2010). Dati al primo semestre 2010



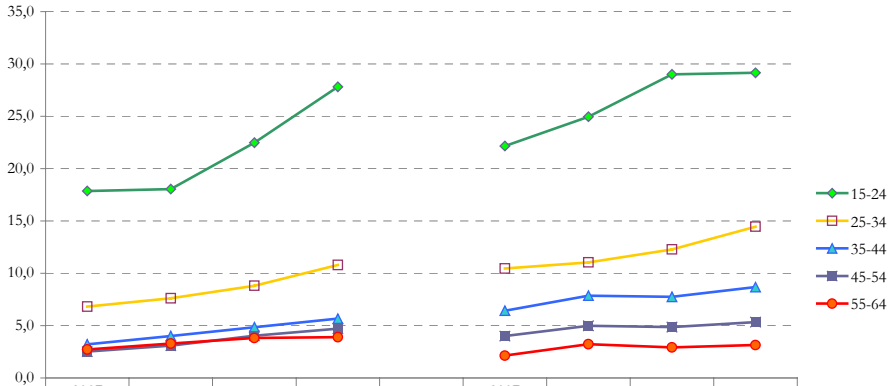
Fonte: Elaborazione Ires su Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro.*

L'andamento tendenziale dei tassi di disoccupazione per classi di età dimostra il progressivo incremento della quota di disoccupati sulla forza lavoro, ma che assume un carattere esplosivo per i più giovani fino a 25 anni. Ad emergere è una riduzione del divario: la differenza tra il tasso di disoccupazione delle giovani donne e dei giovani uomini passa dai 4,3 punti percentuali del 2007 all'1,4 del 2010, ma su valori ormai prossimi al 30% per entrambi (fig. 4).

Ancora, nonostante le dinamiche occupazionali positive degli anni passati, si è manifestato nello stesso periodo un tendenziale declino del tasso di partecipazione giovanile, in parte legato positivamente alla crescita della scolarità, ma anche «agli effetti di scoraggiamento a fronte di una

domanda di lavoro sempre al di sotto dell'offerta disponibile» (Contini e Trivellato, 2005), sia in termini quantitativi che qualitativi. Anche questo è un dato ulteriormente aggravato dalla crisi in atto in cui, accanto alla crescita della disoccupazione, emerge un preoccupante fenomeno di scoraggiamento che riguarda in particolare le regioni meridionali[4], dove i tassi di inattività giovanile, considerando gli under 35, erano già nel 2008 al 54,5% (media anno) contro il 33,5% del Nord.

Figura 4 - Tassi di disoccupazione per genere ed età - Primo semestre 2010



	2007 maschi	2008	2009	2010		2007 femmine	2008	2009	2010
15-24	17,9	18,0	22,5	27,8		22,2	25,0	29,0	29,2
25-34	6,8	7,6	8,8	10,8		10,5	11,0	12,3	14,5
35-44	3,2	4,0	4,8	5,7		6,4	7,9	7,8	8,7
45-54	2,5	3,1	4,0	4,7		4,0	5,0	4,9	5,3
55-64	2,7	3,3	3,8	3,9		2,1	3,2	2,9	3,1

Fonte: Elaborazione Ires su Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro.*

L'ultimo *Rapporto annuale* Istat ha messo in evidenza come il maggior contributo alla caduta dell'occupazione tra i 15 e i 64 anni (360 mila occupati in meno nel 2009) provenga dai figli celibi e nubili che vivono in famiglia. Considerando i trend demografici, la conclusione è che

[4] Già nel primo trimestre 2009 l'area dell'inattività risultava in crescita tendenziale (+1,6% rispetto al primo trimestre 2008), «trainata» dal Mezzogiorno (+2,1%) e, come testimoniano le successive rilevazioni Istat, la tendenza non si è arrestata per tutti i trimestri successivi del 2009.

«mancano all'appello soprattutto individui che appartengono alle nuove generazioni non ancora affrancate dalla famiglia di origine» (Istat, 2010b, p. 150). Un dato che in apparenza mitiga l'impatto sociale della crisi, ma che invece maschera la condizione di difficoltà in cui si trovano le giovani generazioni ormai da vari anni. Di fatto, l'affrancamento dalla famiglia è reso difficile proprio dalla difficoltà di raggiungere un'autonomia economica (Istat, 2009b). Per le nuove generazioni di donne e di uomini sono, infatti, cresciuti nel tempo i rischi di intrappolamento nella condizione di precarietà, che condiziona e mortifica progetti e aspirazioni – oltre che frenare l'innovazione economica e sociale nazionale. Tale responsabilità è da ascrivere alle politiche portate avanti negli ultimi decenni, che non hanno favorito e incentivato quei comportamenti virtuosi dei singoli che arricchiscono e rafforzano la crescita di un paese (Del Boca e Rosina, 2009). D'altra parte, per le giovani donne che si confrontano sempre più con lavori discontinui e a termine, la carriera – ma anche il semplice ingresso nel mondo del lavoro – e un progetto di maternità, diventano spesso scelte alternative (Altieri e al., 2008; Deriu, 2007; Bertolini, 2006).

Le problematicità attraversate in particolare nella componente giovanile, sono di fatto l'espressione di un assetto del mercato del lavoro e di welfare che nel corso degli ultimi decenni non è stato in grado di rimodellarsi alla luce delle trasformazioni che lo investivano (Boeri e Galasso, 2007). Alle sfide poste dal cambiamento economico e sociale si è pensato di poter rispondere «deregolando» il mercato del lavoro. Ma, la progressiva diffusione di formule contrattuali atipiche e temporanee, piuttosto che rispondere ai nuovi bisogni sociali, si è risolta in una crescita delle incertezze e in una progressiva segmentazione del mercato del lavoro a svantaggio proprio degli ultimi ingressi, vale a dire dei giovani. D'altra parte «un sistema produttivo a bassa innovazione tecnologica e dominato dalle piccole imprese tradizionali non è stato in grado di generare una domanda di lavoro qualificato in misura sufficiente a rispondere alle attese di giovani generazioni sempre più istruite» (Reyneri, 2007). In un contesto generale di scarse opportunità, il destino lavorativo dei giovani in Italia, ma soprattutto nel Mezzogiorno, appare pertanto molto condizionato da fattori sociali e ambientali. Per le giovani generazioni la famiglia rimane così il fondamentale (unico) ammortizzatore sociale: basti ricordare che i 30-34enni che vivono ancora con i genitori quasi triplicano tra il 1983 e il 2009, passando dall'11,8% al 28,9%, mentre i 25-29enni passano dal 34,5% del 1983 al 59,2% del 2009 (Istat, 2010b). Al Sud, i 18-34enni

in questa condizione costituiscono i due terzi del totale, contro poco più della metà del Nord-Est. D'altra parte, se consideriamo i tassi di disoccupazione dei giovani meridionali, ma anche il carattere incerto delle occupazioni trovate dai giovani laureati del Mezzogiorno migrati verso le grandi aree metropolitane del Centro-Nord[5], si comprendono le difficoltà di un affrancamento dalla famiglia. Un tempo era l'emigrato a sostenere con le sue rimesse la famiglia rimasta nel luogo d'origine, oggi, nel caso dei giovani, è il contrario: sono loro ad essere aiutati fino al completo inserimento nel mondo del lavoro (Mocetti e Porello, 2010).

3. La segregazione di genere: un vantaggio?

La crisi ha avuto ripercussioni più o meno gravi su tutti i settori dell'economia e in tutte le aree del paese: l'occupazione è diminuita ovunque, nonostante il ricorso diffuso alla Cassa integrazione guadagni (il cassaintegrato è ancora formalmente occupato), una soluzione transitoria che ha rallentato la crescita della disoccupazione, ma ha comportato contestualmente una riduzione del reddito disponibile per lavoratori e famiglie[6].

Ad essere penalizzati sono stati sopratutto i maschi. Nonostante la salvaguardia della Cassa integrazione, che di fatto ha riguardato in primo luogo proprio la componente maschile[7], l'80% della perdita occupazionale complessiva tra il 2008 e il 2009 (primi semestri) e il 75% tra il 2009 e il 2010, ha interessato gli uomini (fig. 5).

L'occupazione maschile è diminuita relativamente di più perché la recessione ha colpito con maggiore intensità l'industria manifatturiera,

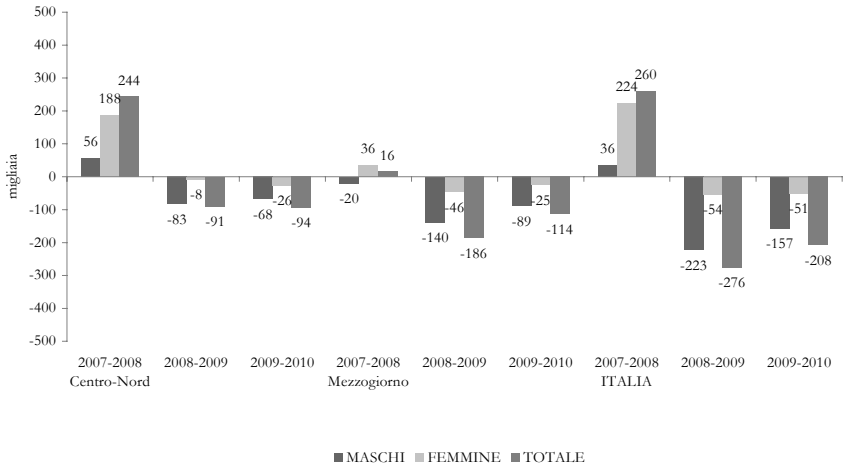
[5] Tra il 2000 e il 2005 secondo lo studio della Banca d'Italia, avrebbero lasciato il Sud Italia ben 80 mila dottori, pari ad una media annua di 1,2 ogni 100 residenti in possesso dello stesso titolo di studio.

[6] Considerando i lavoratori equivalenti a zero ore per tutto il periodo da gennaio a ottobre 2010 (44 settimane lavorative) è stata stimata un'assenza completa di attività produttiva per 583.227 lavoratori, di cui 181.955 in Cigd (cfr. Osservatorio Cgil).

[7] Secondo dati forniti dall'osservatorio Cig della Cgil su dati di fonte Inps, il 78% delle ore di Cig totali, tra gennaio e ottobre 2010, è stato utilizzato nell'industria ed edilizia; le donne in questi settori rappresentano poco più del 30% degli occupati e questi due comparti complessivamente pesano sull'occupazione femminile solo per il 15% circa, mentre rappresentano il 38,5% dell'occupazione maschile.

dove le donne sono una ridotta minoranza, e quelle professioni «terziarie» svolte in prevalenza dagli uomini. L'occupazione femminile appare così essere stata maggiormente a riparo proprio a causa della segregazione di genere del mercato del lavoro, e dunque con la concentrazione nelle occupazioni dei servizi o di tipo pubblico.

Figura 5 - Variazioni assolute dell'occupazione per genere e macroarea - Primo semestre 2010



Fonte: Elaborazione Ires su Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro.*

Se la crisi diffusa ha comportato per tutte le componenti una riduzione occupazionale, il settore dei servizi, ad esclusione del commercio che comunque subisce una contrazione, sembra aver ancora offerto nuove occasioni di lavoro alle donne: nell'arco di due anni (2008-2010, primi semestri) il lavoro maschile nel settore dei servizi (escluso il commercio) ha perso circa 100.000 unità, tutte nella prima fase, mentre quello femminile ne ha guadagnate 200 mila. Spazi che hanno, comunque, riguardato solo le donne che vivono nelle aree più sviluppate del paese; al contrario per quelle del Mezzogiorno anche in questo ambito settoriale la base occupazionale si è ulteriormente ridotta.
Tuttavia, un'analisi approfondita evidenzia che la crescita occupazionale femminile riguarda quasi esclusivamente le professioni non qualificate e parzialmente quelle impiegatizie. Al contrario, sia quelle

«scientifiche, intellettuali e di elevata specializzazione» (-187 mila, di cui 104 mila donne e 83 mila maschi) che quelle tecniche (-277 mila, di cui 95 mila donne e 177 mila maschi) subiscono un vero tracollo (tab. 1).
Cresce in sostanza il mercato del lavoro etnicizzato, visto che il grosso della variazione positiva è andata a vantaggio proprio della componente immigrata: il 70% della crescita occupazionale femminile nelle professioni non qualificate registrata nel periodo di crisi tra il 2008 e il 2010 ha riguardato proprio manodopera immigrata.

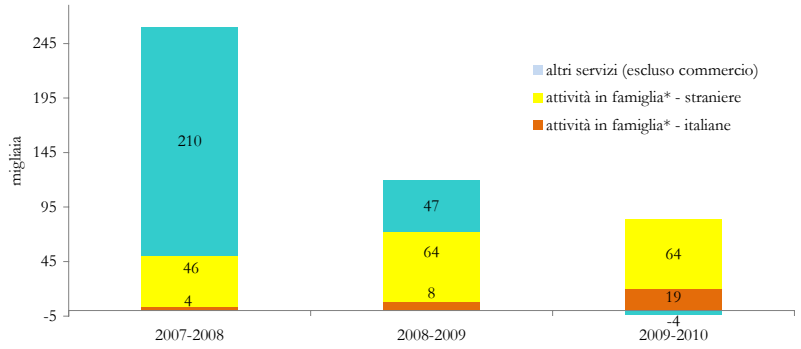
Tabella 1 - Variazioni assolute dell'occupazione per genere e gruppi professionali - Primo semestre 2010

	Maschi	Femmine	Totale
Legislatori, dirigenti e imprenditori	-50,273	-23,017	-73,29
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	-36,978	-73,679	-110,657
Professioni tecniche	-47,482	-26,844	-74,327
Impiegati	-30,773	32,763	1,988
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	39,507	4,54	44,047
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	-2,385	-52,946	-55,33
Conduttori di impianti e operai semi-qualificati addetti a macchinari fissi e mobili	-28,595	-41,557	-70,152
Professioni non qualificate	-5,709	129,704	123,994
Forze armate	6,035	-0,188	5,847
Totale	-156,654	-51,224	-207,878

Fonte: Elaborazione Ires su Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro.*

Se si guarda alle dinamiche registrate tra il primo semestre 2008 e il primo semestre 2010 per comparto e professione si nota, inoltre, che le attività più «promettenti» sono quelle di «datore di lavoro per personale domestico svolto da famiglie o convivenze» (+156 mila occupate), attività che hanno sostenuto – sopra ogni altra – l'occupazione delle donne. Si tratta di impieghi per la cura della casa e delle persone non autosufficienti, appannaggio ormai delle immigrate che hanno appunto contribuito in misura preponderante alla positiva dinamica occupazionale del comparto (fig. 6).

Figura 6 - Variazioni assolute dell'occupazione femminile (15-64 anni) nei servizi (escluso commercio) - Primo semestre 2010



* Attività di datore di lavoro per personale domestico svolta da famiglie o convivenze

Fonte: Elaborazione Ires su Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro.*

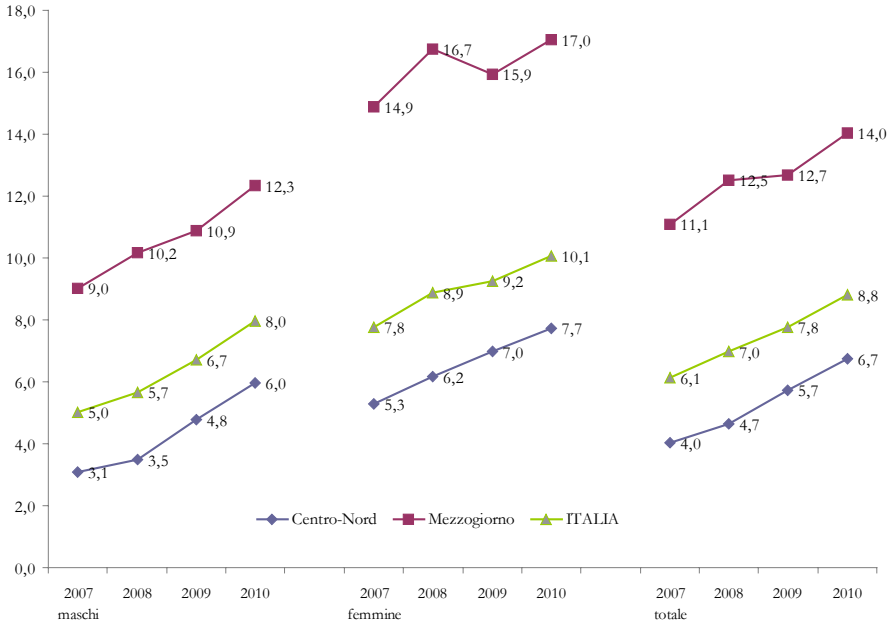
Le famiglie italiane, in epoca di crisi, confermano così di essere non solo l'unico ammortizzatore sociale su cui possono contare le nuove generazioni, ma anche il solo datore di lavoro capace ancora di dare vita a domanda di lavoro aggiuntiva. Questi dati, se mostrano in tutta la loro evidenza le carenze del sistema di welfare italiano nel soddisfare i bisogni emergenti delle famiglie in termini di cura, sia per i minori, che per gli anziani non autosufficienti, mettono anche a nudo la profonda crisi del nostro sistema economico e produttivo, sempre meno capace di generare lavoro per i giovani e le giovani scolarizzati: tra il primo semestre del 2008 e quello del 2010 nella fascia di età tra i 25 e i 34 anni l'occupazione delle donne laureate si riduce di oltre 37 mila unità nel Centro-Nord e di quasi 19 mila nel Mezzogiorno e per i maschi è andata ancora peggio.

4. Donne e lavoro nel Mezzogiorno: un mondo a parte

Il Mezzogiorno, già prima della recessione in corso, veniva indicato come una sorta di «bacino nazionale della disoccupazione» (Istat, 2009a). Se si considerano la totalità dei disoccupati e la quota dei lavoratori che non potevano contare su un'occupazione stabile, ovvero soggetti in «po-

sizione critica», la situazione del Mezzogiorno era ancora più allarmante: il peso che questi avevano nel 2008 sulla forza lavoro (tasso di criticità) era molto alto al Sud, con un picco in Calabria (28,3%), e basso nelle regioni settentrionali (in Lombardia, in particolare, il tasso di criticità era del 13%, prossimo al tasso di disoccupazione della Sicilia!).
L'approfondirsi del dualismo territoriale rivelato dalle statistiche di contabilità nazionale e del lavoro è un fenomeno progressivo e inarrestabile che la crisi attuale ha contribuito ad aggravare, soprattutto per la drammatica carenza di opportunità che interessa tanto gli uomini che le donne meridionali, queste ultime sostanzialmente escluse dal mercato.
Se l'aumento della disoccupazione non ha risparmiato nessuno, il livello raggiunto nel Mezzogiorno è ormai decisamente preoccupante. Unica eccezione nell'andamento crescente dei tassi di disoccupazione si osserva per le donne meridionali nel primo semestre 2009: la diminuzione (otto decimi di punto rispetto allo stesso periodo del 2008) è tuttavia associata ad una riduzione del tasso di occupazione femminile e a una contestuale contrazione del tasso di attività (figg. 7-8).

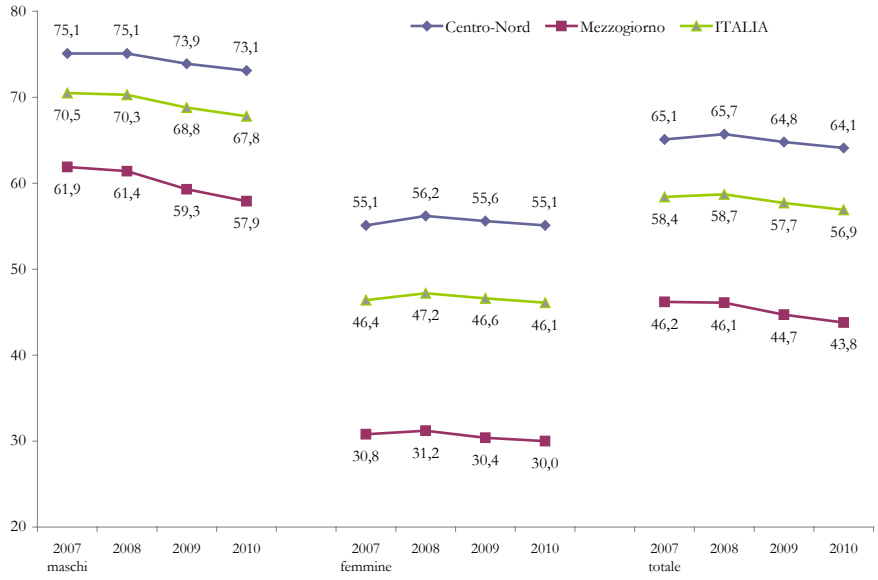
Figura 7 - Tassi di disoccupazione (15-64 anni) per genere e macroarea - Primo semestre 2010



Fonte: Elaborazione Ires su Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro.*

Il tasso di disoccupazione ha raggiunto nel primo semestre 2010 l'8,8% a livello nazionale e nel Mezzogiorno il 14% dove, con riferimento alla componente femminile, lo stesso rapporto è stimato al 17%: nell'insieme esiguo di donne meridionali attive (soltanto 36 su 100 in età lavorativa), circa una su sei è disoccupata. Di fatto, già prima che la crisi producesse i suoi effetti, la differenza tra i tassi di occupazione del Centro-Nord e del Sud misurava poco meno di 20 punti percentuali, di 25 se si fa riferimento all'occupazione femminile: un'enormità!

Figura 8 - Tassi di occupazione (15-64 anni) per genere e macroarea - Primo semestre 2010



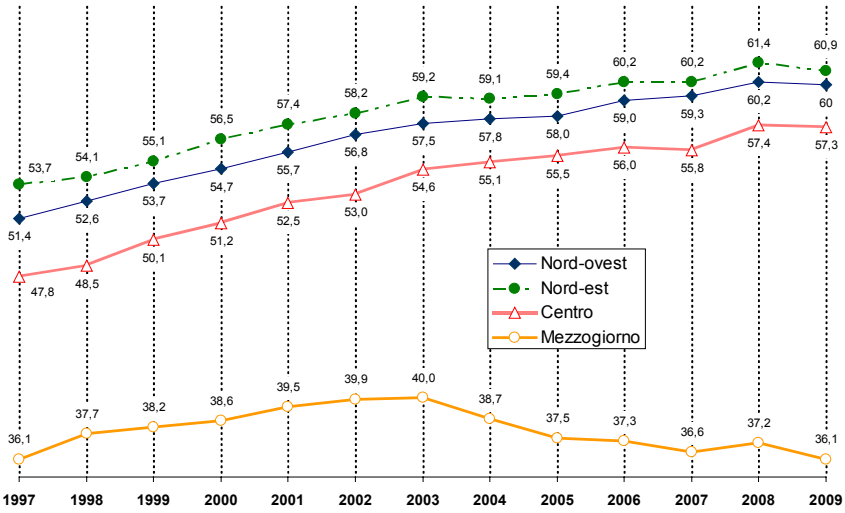
Fonte: Elaborazione Ires su Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro.*

Le donne del Mezzogiorno di fatto non hanno partecipato a quel processo di crescita dell'occupazione femminile avvenuto a partire dalla metà degli anni '90. Tra le donne del Nord, infatti, fino a tutto il 2008, i tassi di attività e occupazione sono cresciuti insieme e la loro distanza è diminuita, con relativa caduta del tasso di disoccupazione. Nel Meridione, viceversa, dal 2003 al 2008 il tasso di attività si è ridotto

sensibilmente e il tasso di occupazione è risultato in sostanza stabile (fig. 9). La flessione del tasso di disoccupazione femminile registrata nel Mezzogiorno nello stesso intervallo di tempo è, quindi, anche conseguenza del progressivo allontanamento dal mercato di molte donne potenzialmente disponibili a lavorare. Il divario Nord-Sud è così aumentato in misura considerevole, al punto che il paese appare ormai fondato su due differenti modelli sociali e occupazionali, prevalentemente bireddito nel Centro-Nord, monoreddito nel Sud. Un fatto ampiamente strutturale e già accertato in epoca pre-crisi. La differenza territoriale, se indagata per titolo di studio, è rilevante soprattutto nella componente a basso livello di scolarità. Tra le donne del Mezzogiorno con bassi livelli di scolarità (fino alla licenza media) nella fascia di età centrale tra i 35 e i 44 anni lavorano appena il 24,2% contro il 60% medio del Centro-Nord. Tra le laureate lo scarto è decisamente minore: nella stessa fascia di età sono occupate il 76,6% delle donne del Sud, contro l'86,4% del Centro-Nord. Nella crisi, tuttavia, proprio l'occupazione delle donne meridionali laureate si riduce del 3,6%, in misura ancora maggiore di quanto non si sia manifestata per le donne con bassi livelli di scolarità, che perdono il 2,3%. Questi dati, più che riflettere diversi orientamenti culturali verso il lavoro delle donne italiane, chiamano in causa ambiti e qualità delle occasioni di lavoro offerte alle donne meridionali, in particolare a quelle con basso livello di scolarità: quando ad un'occupazione modesta e insicura corrisponde una retribuzione insufficiente a compensare il reddito equivalente al lavoro domestico e di cura a cui si rinuncia, quando il sistema di welfare non garantisce i servizi minimi di sostegno alla famiglia, non deve sorprendere lo scoraggiamento che induce molte donne a ritirarsi dal mercato, soprattutto dopo la nascita di un figlio. In generale, tra le donne meridionali attive in età da lavoro, il 33% circa si trova privata di un lavoro sicuro o di un lavoro qualsiasi e, tra i giovani entro i 29 anni, oltre il 47% è in questa condizione di criticità. Non stupisce, alla luce di questi dati impressionanti, la resistenza a proporsi sul mercato di donne e giovani del Sud: un terzo dell'offerta di lavoro femminile indipendentemente dall'età, e quasi la metà della forza lavoro giovanile si risolve in professioni instabili oppure nella disoccupazione. Il lavoro temporaneo tende, tra l'altro, a relegare le lavoratrici in una condizione di marginalità sociale e professionale. Una donna «precaria» dipende ancora dal partner, in termini di reddito e di copertura assicurativa e ciò rafforza il modello basato sul maschio lavoratore capofamiglia (*strong male breadwinner*) e sulla asimmetria di genere

nella distribuzione del lavoro. Questo circolo vizioso vale per l'occupazione femminile italiana nel suo complesso, e in particolare nel Mezzogiorno, dove lo stato sociale denuncia drammatiche carenze e le opportunità di lavoro sono più rarefatte. Così, nel Sud ci sono ampie convenienze di tipo economico ad uscire dal mondo del lavoro o a restarvi in maniera del tutto marginale, spesso all'interno del circuito del lavoro sommerso. Certo, in quei territori c'è in primo luogo un problema di carenza di domanda, ma ormai appare chiaro che la qualità delle occasioni riveste un ruolo determinante per allargare la partecipazione al lavoro e innestare circuiti virtuosi che possono portare all'allargamento della base produttiva.

Figura 9 - Tasso di attività femminile 15-64 anni (%) - Medie annue 1997-2009

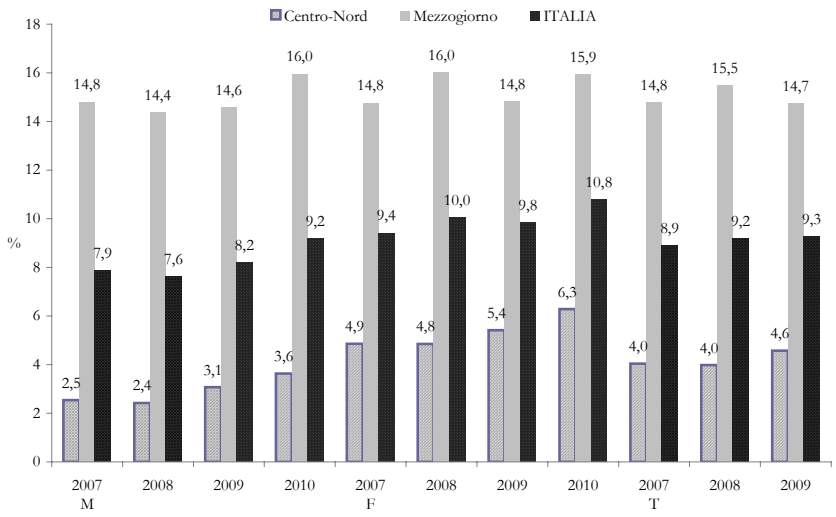


Fonte: Elaborazione Ires su Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro.*

Nel 2008 i prodromi della recessione hanno evidentemente sollecitato una maggiore partecipazione delle donne: si spiega forse così l'incremento tendenziale del numero di attive in età da lavoro registrato nel primo semestre 2008 su tutto il territorio nazionale (+3,7% nel Centro-Nord; +3,9% nel Mezzogiorno), più marcato rispetto alle dinami-

che demografiche della popolazione di riferimento (15-64 anni), il che ha determinato un temporaneo aumento dei tassi di attività relativi. Quando però la crisi si è fatta manifesta, già nel primo semestre 2009 gli attivi meridionali in età da lavoro sono diminuiti rispetto allo stesso semestre 2008 (-120 mila uomini e -80 mila donne) mentre gli inattivi sono aumentati in misura anche maggiore (+131 mila uomini e 100 mila donne). Più della metà della crescita dell'inattività femminile registrata nel 2009 rispetto al 2008 riguarda il Mezzogiorno. La quota di «scoraggiati» meridionali (che rinunciano a cercare un lavoro perché convinti di non trovarlo) si attesta al 16% della totalità degli inattivi, quota sostanzialmente uguale per maschi e femmine, equivalente in valori assoluti a 374 mila uomini e ben 717 mila donne; un numero esorbitante se si pensa che le disoccupate nel Sud sono stimate pari a 435 mila! (fig. 10). Nel Sud, allo «scoraggiamento» strutturale a presentarsi sul mercato del lavoro della popolazione femminile che deriva dalla cronica carenza di lavoro si somma dunque, più che altrove, uno «scoraggiamento» congiunturale. Tutto ciò ha anche prodotto nel tempo tassi tendenziali di crescita della partecipazione femminile significativamente minori in quelle aree.

Figura 10 - Percentuale di scoraggiati su totale inattivi (15-64 anni) per genere e macroarea - Primo semestre 2010



Fonte: Elaborazioni Ires da Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro.*

Nei primi sei mesi del 2010, si è arrestata nel Mezzogiorno la crescita tendenziale del tasso di inattività femminile – ormai su valori che potrebbe definire «asintotici» (64%) – mentre insiste la progressione dei maschi inattivi (uno su tre in età da lavoro). Nello stesso periodo il tasso di inattività femminile nel Centro-Nord, dopo la flessione osservata nel 2008, è rimasto sostanzialmente stabile, prossimo al 40%.

Figura 11 - Tassi di inattività (15-64 anni) per genere e macroarea - Primo semestre 2010



Fonte: Istat, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro.*

La crisi non ha soltanto eroso l'occupazione ma, soprattutto nel Mezzogiorno, ha alimentato il bacino dell'inattività, già drammaticamente esteso in tutto il Meridione, in particolare tra le donne. Il tasso di attività femminile tra il 2008 e il 2009 in media d'anno e nel pieno della crisi, si è ridotto dello 0,2% nel Nord-Ovest, dello 0,5% nel Nord-Est, soltanto dello 0,1% nel Centro e ben dell'1,1% nel Sud.
Nodi strutturali irrisolti e la crisi hanno portato la popolazione attiva del Mezzogiorno a minimi storici, con una presenza femminile del tutto marginale: un uomo su tre e quasi due donne su tre in età da la-

voro non hanno svolto nel 2010 alcuna attività remunerata né sono impegnati nella ricerca di un impiego.

5. Il reddito da lavoro delle donne: un apporto indispensabile

Il reddito da lavoro delle donne è generalmente inferiore a quello maschile, perché ridotto da un impegno orario limitato, dalla discontinuità lavorativa, ovvero da quella «segregazione verticale diffusa», che limita il numero di donne in posizioni di vertice e di comando a cui si associano anche retribuzioni più elevate.

In media in Italia nel 62% delle coppie la donna contribuisce al reddito familiare, sebbene solo nel 24,6% dei casi i coniugi contribuiscano in misura simile e solo in una ristretta minoranza (il 5%) la donna apporta un contributo maggiore. Dunque, in Italia tra le coppie a doppio reddito il modello dominante è quello di una minore contribuzione della donna alle necessità economiche della famiglia (Istat, 2010b). Ciononostante, non si tratta in alcun modo di un elemento accessorio, bensì concorre a definire la base economica della famiglia, e nel contesto critico attuale rappresenta una risorsa essenziale per far fronte alle riduzioni di reddito, a seguito delle sospensioni orarie dal lavoro degli uomini allorché indennizzati dalla Cassa integrazione guadagni o tanto più alla perdita del lavoro stesso dei «capifamiglia». Di fatto, sebbene il ruolo del maschio *breadwinner* sia tuttora indiscusso, è sempre meno in grado di garantire il benessere della famiglia, quanto meno attraverso il suo lavoro da dipendente. Un lavoratore dipendente maschio occupato nel Sud con un contratto a termine può contare in media (primo semestre 2010), da quanto risulta dall'indagine Istat sulle forze di lavoro, su 945 euro mensili nette, nel Centro-Nord su 1.064. Un dipendente standard (a tempo indeterminato) guadagna in media 1.318 euro al mese nel Mezzogiorno, 1.426 euro nel Centro-Nord.

Si può osservare inoltre, sempre nell'area del lavoro dipendente, che nel 78,3% dei casi in cui la famiglia è monoreddito il reddito familiare si arrestava nel 2007 sui 25 mila euro dopo aver pagato le imposte e il 25% non superava i 15 mila; al contrario tra le famiglie bireddito l'88% superava la soglia dei 25 mila e solo l'1,5% era sotto la soglia dei 15 mila (Istat, 2010a). Inoltre, secondo i dati riportati nell'ultimo rapporto Istat, tra le famiglie che si collocano nel quinto più povero, nel 70% dei casi lavora solo l'uomo, mentre tra le coppie del quinto

più ricco nel 92% dei casi lavorano entrambi. Gli studi sulla povertà riconoscono nel numero di figli e nel fatto che la famiglia abbia un solo percettore di reddito altrettanti fattori di vulnerabilità e fragilità sociale. Il lavoro delle donne nella famiglia ha, di contro, rilevanti implicazioni positive sul benessere economico e sulle spese per i figli. Nelle famiglie dove si lavora in due, infatti, una maggiore quota di reddito viene spesa per l'istruzione e per i consumi dei figli. Da questo punto di vista la crisi ha ulteriormente accresciuto la quota di coppie con figli che possono contare solo su un reddito: tra il 2008 e il 2009 è passata dal 31,2% al 32,6% (Istat, 2010b).

I risultati di una recente indagine di campo Ires (2009), realizzata in piena recessione, su un campione di popolazione femminile, conferma il ruolo del reddito da lavoro femminile nel limitare il rischio di vulnerabilità economica e sociale delle famiglie. Se si fa fatica ad arrivare a fine mese nel 24,5% delle famiglie in cui la donna lavora, si arriva al 39% in quelle dove la donna non lavora, e si raggiunge il 45% tra quelle delle disoccupate. Dall'altra parte, se tra le occupate il 33% delle famiglie non denuncia alcuna difficoltà ciò accade solo nel 22% delle famiglie monoreddito; così come, se le occupate segnalano nel 33% circa dei casi una difficoltà a far fronte ad una spesa imprevista di 750 euro, ciò si verifica per poco più della metà delle non occupate. Nel Mezzogiorno le donne che lavorano guadagnano un po' meno delle donne del Centro-Nord, a causa della diffusione in questa realtà territoriale di rapporti di lavoro discontinui e a basso salario. Non a caso, nel Sud è maggiore la percentuale di famiglie bireddito che denunciano una difficoltà ad arrivare alla fine del mese: ben il 35% rispetto al 20% del Centro-Nord. Ciononostante, è soprattutto nelle regioni meridionali che osserviamo gli scarti maggiori in termini di difficoltà per le famiglie, secondo che le donne siano occupate o meno: se in media nel Centro-Nord le famiglie delle non occupate dichiarano una difficoltà nel 32% circa dei casi, nel Sud questa percentuale raggiunge ben il 47%. Dunque, il reddito da lavoro delle donne tende a ridurre il rischio di «vulnerabilità» per la famiglia, specie al Sud, dove anche i redditi maschili sono relativamente più bassi e discontinui, rispetto alle altre aree del paese.

6. Conclusioni

Mentre in una fase di recessione diminuisce il lavoro retribuito per uomini e donne, nel caso del lavoro non retribuito è previsto un au-

mento in tutto il mondo, al fine di compensare la diminuzione delle retribuzioni e delle risorse finanziarie in seguito alla diffusione della disoccupazione tra i membri della famiglia. Tale dato è aggravato dal fatto che i tagli al budget a livello locale o nazionale mettono a rischio i servizi sociali. Visto che il contributo al lavoro non retribuito è ancora fortemente asimmetrico, il lavoro non pagato significa, inoltre, che le donne lavorano di più a casa, non visto dalle statistiche (Villa e Smith, 2009). Le tendenze rilevate a livello internazionale vengono amplificate nel caso italiano dalla strutturale carenza di servizi per la cura e dalle forti asimmetrie di genere nella distribuzione del lavoro di cura. L'indice di asimmetria, calcolato dall'Istat e teso a misurare quanta parte del tempo dedicato da entrambi i partner al lavoro domestico, di cura e di acquisti di beni e servizi è svolto dalle donne, rileva che nel 2008-2009 il 76,2% del lavoro familiare delle coppie è ancora ad appannaggio femminile, valore di poco di inferiore a quello registrato nel 2002-2003 (77,6%). Questo dato incorpora lo svantaggio relativo delle donne nel mercato del lavoro e la limitata partecipazione allo stesso. L'asimmetria nella divisione del lavoro familiare è, infatti, trasversale a tutto il paese, ma nel Nord raggiunge livelli più bassi. Le differenze territoriali, inoltre, sono marcate nelle coppie in cui lei non lavora (Istat, 2010c).

La partecipazione femminile al lavoro in Italia, così come le modalità della presenza stessa, riflettono, comunque, non solo caratteristiche, propensioni e scelte individuali ma sono, soprattutto, espressione del sistema di opportunità di contesto, sia di carattere economico che di risorse sociali, accessibili attraverso reti formali o informali. Tra le inattive del Nord, che dichiarano di non cercare lavoro, alla radice della mancata partecipazione ci sono prevalentemente problemi di conciliazione. Nel Sud, accanto a tali questioni c'è, viceversa, un forte effetto scoraggiamento: le donne inattive non cercano lavoro perché sono convinte, non a torto, che tanto non riuscirebbero a trovarlo, se non accettando magari impieghi insicuri e a basso reddito nel vasto mondo dell'irregolarità lavorativa.

L'ineguale distribuzione delle opportunità, sia a livello territoriale che sociale, è all'origine di una crescente differenziazione dei comportamenti femminili nel mondo del lavoro che, nell'attuale fase di difficoltà occupazionali, produce ulteriore frammentazione sociale. Il lavoro della donna, quando c'è, riduce la vulnerabilità economica della famiglia e ciò mostra tutti i limiti del modello sociale del *breadwinner* di fronte ai nuovi rischi del mercato del lavoro in epoca di globalizza-

zione. Quest'ultimo elemento viene del tutto sottovalutato anche nel dibattito pubblico sui «rimedi» alla crisi. Nel contesto dell'attuale difficile congiuntura, i bassi livelli di partecipazione femminile al lavoro nel Mezzogiorno rappresentano un fattore di svantaggio aggiuntivo per le famiglie. Gli squilibri in termini di potere d'acquisto tra Nord e Sud, piuttosto che essere ancorati a difficili comparazioni tra panieri di beni, andrebbero letti proprio alla luce dei modelli occupazionali prevalenti nelle due aree: prevalentemente bireddito nel Centro-Nord e monoreddito nel Sud.

La crisi ha aggredito i gruppi sociali più deboli, i lavoratori temporanei e precari, i giovani e le donne, concentrati nelle aree arretrate e fragili dell'economia nazionale: il rischio di consolidare la frattura tra Nord e Sud è molto concreto. Se tutto il paese, nel medio periodo, appare a rischio di un'involuzione nel nuovo contesto di competitività internazionale è possibile che nel Nord possano rinnovarsi i fattori di competitività che, una volta riavviata l'economia, daranno nuovo impulso anche al mercato del lavoro. Nel Sud, al contrario, in assenza di opportune politiche di sviluppo, potrebbero consolidarsi quei fenomeni regressivi che vedono oggi una larga parte di donne del Mezzogiorno costrette in un anacronistico ruolo di casalinghe, e contestualmente l'esclusione dei giovani da percorsi di lavoro e professionalizzazione. Una situazione che mortifica le aspettative, oltre a condizionare e impoverire proprio il futuro capitale sociale disponibile per una possibile ripresa di quei territori.

Riferimenti bibliografici

Altieri G. (a cura di), 2009, *Un mercato del lavoro atipico. Storia ed effetti della flessibilità in Italia*, Collana Studi e Ricerche Ires, Ediesse, Roma.

Altieri G. (a cura di), 2007, *Uomini e donne moderni. Le differenze di genere nel lavoro e nella famiglia: nuovi modelli da sostenere*, Ediesse, Roma.

Altieri G., Dota F. e Ferrucci G., 2008, *Donne e lavoro atipico. Un incontro molto contraddittorio,* 3° Rapporto Osservatorio Permanente sul lavoro atipico in Italia, Mimeo, Roma, disponibile sul sito: http://www.ires.it

Banca d'Italia, 2009, *Relazione annuale 2009*, disponibile alla pagina web: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann

Bertolini S., 2006, *La conciliazione per le lavoratrici atipiche*, «Economia&Lavoro», vol. 40 (1), pp. 57-72.

Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà,* Studi e Ricerche, Il Mulino, Bologna.

Bettio F., Smith M. e Villa P., 2009, *Women in the Current Recession. Challenges and Opportunities*, Mimeo, Roma.
Boeri T. e Galasso V., 2007, *Contro i giovani*, Mondadori, Milano.
Buzzi C., Cavalli A. e De Lillo A., 2007, *Rapporto giovani. Sesta indagine dell'Istituto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, Il Mulino, Bologna.
Contini B. e Trivellato U. (a cura di), 2005, *Eppur si muove*, il Mulino, Bologna.
Del Boca D. e Rosina A., 2009, *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente*, Il Mulino, Bologna.
Del Boca D., 2009, *Italia. Partecipazione femminile al lavoro, vincoli e strategie 2009*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 145-163.
Deriu F., 2007, *Instabilità lavorativa e strategie familiari: uno studio comparativo*, in Villa P. (a cura di), *Generazioni flessibili. Nuove e vecchie forme di esclusione sociale*, Carocci, Roma.
Ires, 2009, *Crisi economica e donne nel mercato del lavoro. Sintesi dei principali risultati di un'indagine Ires*, ottobre, disponibile sul sito: http://www.ires.it/.
Istat, 2009a, *Rapporto Annuale, La situazione del Paese nel 2008*, maggio, Roma, disponibile sul sito: www.istat.it.
Istat, 2009b, *Le difficoltà nella transizione dei giovani allo stato adulto e le criticità nei percorsi di vita femminili*, 28 dicembre, disponibile sul sito: www.istat.it.
Istat, 2010a, *La distribuzione del carico fiscale e contributivo in Italia. Anno 2007*, Approfondimenti Famiglie e Società, 27 aprile, Roma, disponibile sul sito: www.istat.it.
Istat, 2010b, *Rapporto Annuale, La situazione del Paese nel 2009*, maggio, Roma, disponibile sul sito: www.istat.it.
Istat, 2010c, *La divisione dei ruoli nelle coppie. Anno 2008-2009*, Famiglia e Società, 10 novembre, disponibile sul sito: in www.istat.it.
Lagala C. (a cura di), 2007, *Precariato e welfare in Europa*, Ediesse, Roma.
Mocetti S. e Porello C., 2010, *La mobilità del lavoro in Italia, nuove evidenze sulle dinamiche migratorie*, Questioni di Economia e finanza, Occasional Papers, n. 61, gennaio, Banca d'Italia, Roma.
Pizzuti F.R., 2008, *Rapporto sullo stato sociale 2008*, Utet, Novara.
Rosina A., Micheli G.A. e Mazzuco S., 2007, *Le difficoltà dei giovani all'uscita dalla casa dei genitori - Un'analisi del rischio*, «Rivista delle politiche sociali», n. 3, pp. 95-111.
Reyneri E., 2007, *L'analisi sociologica dei mercati del lavoro*, in Regini M. (a cura di), *La Sociologia economica contemporanea*, Laterza, Bari.
Rosina A. e Sabbadini L.L., 2005, *Diventare padri in Italia. Fecondità e figli secondo un approccio di genere*, Istat, Roma.
Salmieri L., 2006, *Coppie flessibili. Progetti e vita quotidiana dei lavoratori atipici*, Il Mulino, Bologna.
Scherer S. e Reyneri E., 2008, *Come è cresciuta l'occupazione femminile in Italia: fattori strutturali e culturali a confronto*, «Stato e mercato», vol. 83 (2), pp. 183-216.

Svimez, 2010, *Rapporto Svimez 2009 sull'Economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

Villa P. (a cura di), 2007, *Generazioni flessibili. Nuove e vecchie forme di esclusione sociale*, Carocci, Roma.

Villa P. e Smith M., 2009, *Synthesis Report 2009. Gender Equality, Employment Policies and the Crisis in EU Member States*, Expert report commissioned by and presented to the European Commission Directorate-General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.1.

Zucca G., 2009, *Mercato del lavoro e generazioni: cosa è cambiato e cosa è rimasto uguale*, in Simoni M. (a cura di), *URG. Urge ricambio generazionale. Primo rapporto su quanto e come il nostro Paese si rinnova*, Rubbettino Editore, Catanzaro.

Considerazioni sul ruolo anticiclico delle politiche educative: teorie ed esperienze storiche

Elisabetta Segre, Francesco Vona

Scopo dell'articolo è illustrare i principali meccanismi economici che possono ingenerare problemi di coordinamento e sotto-accumulazione di capitale umano durante fasi di rallentamento dell'economia dovuto a shock idiosincratici di breve periodo e/o alla necessità di una più profonda ristrutturazione del sistema economico (ad esempio in presenza di rivoluzioni tecnologiche). L'analisi di questi meccanismi è seguita dall'illustrazione di alcuni casi storici in cui politiche volte ad incentivare l'accumulazione del capitale umano abbiano favorito un corretto coordinamento tra capitale umano, capitale fisico e tecnologia o il superamento di un periodo di crisi. Infine, nella terza parte, si presentano i risultati di un'analisi condotta allo scopo di valutare come shock temporanei di reddito possano trasmettere, proprio attraverso l'intensificarsi del vincolo familiare, effetti permanenti sul livello di capitale umano.

1. Introduzione

La qualità del sistema educativo e la sua capacità di fornire la forza lavoro con qualifiche adeguate sono considerati fattori essenziali per lo sviluppo economico (Hanushek e Woessman, 2007; Goldin e Katz, 2007). Storicamente, profonde riforme del sistema educativo hanno sostenuto l'emergere di settori moderni e il passaggio a stadi di sviluppo più avanzati (Galor, 2005 e Galor, Moav e Vollrath, 2009). Emblematici sono i casi del Regno Unito durante la rivoluzione industriale e della Corea del Sud negli anni più recenti. Inoltre, il ruolo di politiche per l'istruzione ben congegnate risulta essere ancora più importante per superare fasi di crisi o rallentamento dell'economia ripristinando il corretto coordinamento tra l'accumulazione di capitale umano e di capitale fisico di tipo più innovativo (Vona, 2009). Esemplificativi da questo punto di vista sono le politiche a sostegno dell'istruzione universitaria adottate dagli Stati Uniti a ridosso della crisi petrolifera e dalla Finlandia subito dopo il crollo dell'Unione Sovietica. In questo caso, fattori di breve periodo come l'emergere di un vin-

colo all'accumulazione di capitale umano possono generare effetti di lungo periodo sulla composizione della capacità produttiva per settori e sul livello finale di reddito e produttività. Questo tipo di meccanismo è, quindi, in grado di trasformare in permanente uno shock macroeconomico che di per sé avrebbe natura temporanea. L'esistenza di dinamiche microeconomiche in grado di propagare i propri effetti a livello macro può essere esplorata verificando quanto il vincolo di reddito, valutabile in termini di contesto familiare, si sia modificato nel tempo.

Il lavoro si divide in tre parti.

Nella prima parte sono analizzati i meccanismi che possono ingenerare problemi di coordinamento e sotto-accumulazione di capitale umano durante fasi di rallentamento dell'economia dovute a shock idiosincratici di breve periodo e/o alla necessità di una più profonda ristrutturazione del sistema economico, come quella che ha luogo in presenza di rivoluzioni tecnologiche.

Nella seconda parte sono forniti e analizzati esempi di politiche volte a incentivare l'accumulazione del capitale umano che hanno rappresentato in alcuni casi (Regno Unito e Corea) un volano per lo sviluppo economico favorendo un corretto coordinamento tra il capitale umano, quello fisico e la tecnologia e in altri casi uno strumento di politica efficace nel superamento di periodi di crisi (Stati Uniti e Finlandia).

Infine, nella terza parte sono presentati alcuni risultati preliminari di un'analisi condotta al fine di valutare come l'influenza delle variabili di contesto familiare sulla probabilità che un individuo sia giunto alla laurea si sia modificata nel tempo interagendo con il contesto macroeconomico.

2. Fondamenti teorici

Durante una fase di *crisi*, la riduzione, anche temporanea, dei livelli di attività economica può generare conseguenze negative permanenti sui principali indicatori macroeconomici – crescita, occupazione, ecc. – nella misura in cui tale riduzione influenzi negativamente le scelte di investimento degli agenti economici. Guardando all'effetto in termini disaggregati, la probabilità che uno shock di natura transitoria abbia una ricaduta permanente è naturalmente maggiore per gli agenti economici più vulnerabili. Ciò può dar luogo, da un lato, ad una diminu-

zione della capacità di spesa degli individui con potenziali effetti negativi sull'accumulazione di capitale umano degli individui più svantaggiati e, dall'altro, mettere a nudo debolezze strutturali preesistenti a un dato sistema economico (Caballero e Hammour, 1994). Infine, sebbene in senso stretto la *path dependency* sia la trasformazione di uno shock potenzialmente temporaneo in uno di natura permanente (Arthur, 1989), la probabilità che questa trasformazione si concretizzi effettivamente sarà tanto maggiore quanto più lo shock di domanda avvenga in fasi di cambiamento strutturale, ad esempio: terziarizzazione o transizione ad un'economia basata sulla conoscenza. Come vedremo, le conseguenze negative di politiche inadeguate in presenza di shock negativi possono essere amplificate in presenza di scenari nuovi e «in mutamento» (vedi Amendola, Gaffard e Saraceno, 2005; Amendola e Vona, 2010). Il resto del paragrafo tenterà di mettere in luce i principali meccanismi attraverso cui l'accumulazione di capitale umano può essere influenzata da shock di reddito, e come ciò possa essere amplificato dalla presenza di cambiamenti strutturali sottostanti.

Nella teoria economica, il caso di *path dependency* più noto si ha nel cosiddetto «circuito cumulativo» harrodiano, dove diminuzioni della domanda presente alimentano aspettative negative circa la domanda futura e portano con sé una diminuzione degli investimenti in capitale fisico (si veda Hicks, 1950; Goodwin, 1967). In queste circostanze, una variazione di pari valore e segno opposto della domanda può non essere sufficiente a ripristinare istantaneamente i precedenti livelli di reddito laddove la riduzione della capacità produttiva fosse stata così ampia da configurare l'emergere di un vincolo di offerta. Più in generale, il comportamento asimmetrico degli aggiustamenti dell'offerta è da associarsi al fatto che la costruzione di capacità produttiva richiede tempo, al contrario della sua distruzione. Ad esempio, in economie caratterizzate da processi produttivi complessi e decentralizzati (Milgrom e Roberts, 1990), la ricostruzione di una rete stabile di produzione e relazioni di lavoro, distrutta a seguito di uno shock, va preparata attraverso la ricerca di nuove contro-parti, la formazione, la rinegoziazione dei contratti, la sperimentazione di nuovi prodotti, ecc. Di contro, la cessazione di un rapporto di lavoro porta a distruggere immediatamente, assieme alla fiducia reciproca (e al «capitale sociale» ad essa associato), il capitale specifico al rapporto stesso.

Similmente agli investimenti in capitale fisico nel caso harrodiano, gli investimenti in capitale umano appaiono fortemente esposti al rischio di shock di domanda potenzialmente cumulativi. Ciò può avvenire

attraverso «effetti sistemici» della disoccupazione sul deprezzamento del capitale umano ed «effetti reddito» sugli investimenti individuali e/o governativi in istruzione.

L'effetto diretto della disoccupazione sul livello di capitale umano è associato al fatto che, mentre la costruzione di competenze richiede tempo e ha un costo economico positivo, il deprezzamento delle stesse in periodi di disoccupazione viene accelerato da molteplici fattori economici e sociali. In primo luogo, la disoccupazione ha di per se stessa conseguenze negative sull'umore, la motivazione e, in ultima analisi, sembra intaccare le competenze non-professionali del lavoratore come l'auto-stima. In molti casi, la disoccupazione aumenta l'offerta di lavoro sommerso, talvolta criminale, rendendo più difficile il successivo reinserimento nel sistema economico principale e riducendo per questa via lo stock complessivo di capitale umano.

In secondo luogo, l'innovazione tecnologica porta ad un deprezzamento delle competenze esistenti che è più marcato per chi venga escluso dalle interazioni sociali sul posto di lavoro, essenziali per la diffusione di nuove conoscenze e l'apprendimento (Polanyi, 1966; Nelson e Winter, 1982; Lundvall, 1996). Fasi storiche caratterizzate da potenzialità innovative migliori possono acuire il deprezzamento del capitale umano in virtù dei rapidi cambiamenti nella natura dei compiti da svolgere per ciascuna qualifica professionale o posto di lavoro. Una vasta letteratura empirica (Levy e Murnane, 2004; Autor, Levy e Murnane, 2003; Autor, Katz e Kearney, 2006) documenta, ad esempio, come l'avvento delle tecnologie informatiche abbia modificato profondamente le competenze richieste in molte professioni routinarie, quindi più soggette alla competizione dei computer (ad es. i contabili o le segretarie), e non-routinarie, in cui il contenuto di «astrazione» e «creatività» sembra essere aumentato (ad es. gli ingegneri).

In terzo luogo, il protrarsi di fasi di disoccupazione porterà *ceteris paribus* ad accumulare meno esperienza e ridurrà lo stock aggregato di tale caratteristica. Dato che l'esperienza è associata in genere a maggiori competenze (*learning-by-doing*), una forza lavoro meno esperta sarà anche meno produttiva.

Infine, le competenze specifiche ad un determinato rapporto di lavoro sono tipicamente più soggette a deprezzarsi durante fasi di inattività e successivamente di reimpiego in una nuova impresa o settore, a meno di non ritrovare lo stesso posto di lavoro perso al termine della crisi (Ljungqvist e Sargent, 1998). Dovendo riacquisire la parte di competenze specifiche legata al suo precedente impiego, un lavoratore riallo-

cato in un nuovo posto di lavoro sarà inizialmente meno produttivo ed *ex ante* sarà inferiore l'incentivo ad assumerlo da parte di una impresa. Si noti come la perdita netta di capitale umano specifico sarà negativa sia per il lavoratore – che dovrà fronteggiare una produttività inferiore in impieghi alternativi – sia per l'impresa, che dovrà supportare nuovamente il costo della formazione specifica. Alla stregua di un'accelerazione del tasso di progresso tecnico, uno stock di capitale umano troppo specifico tende ad amplificare i ritardi nell'aggiustamento dell'offerta. Seguendo questa linea di ragionamento, molti autorevoli economisti (Nelson e Phelps, 1966; Stiglitz, 1987; Krueger e Kumar, 2004) sottolineano come lavoratori dotati essenzialmente di qualifiche vocazionali e molto specifiche siano anche più esposti al deprezzamento tecnologico in quanto meno capaci di apprendere e di adattarsi a nuovi contesti. Appare chiaro allora che l'elevato grado di specificità e il contenuto relazionale della conoscenza tacita rendono gli investimenti in capitale umano fortemente soggetti al rischio di shock di domanda. Per tali ragioni, molti dei paesi occidentali, soprattutto dell'Europa continentale e nordica, hanno sviluppato istituzioni e tipologie contrattuali che garantiscono contro le conseguenze negative della disoccupazione sulla qualità del capitale umano. La formazione continua, la cassa integrazione e le rigidità al licenziamento sono esempi di questo tipo di interventi.

Sebbene la disoccupazione costituisca di per sé un potente meccanismo di distruzione di competenze (soprattutto di tipo specifico), un calo di reddito può altresì influenzare le decisioni di investimento in capitale umano di tipo generale, quello su cui sembra fondarsi più solidamente la capacità di crescita e di innovazione di lungo periodo (Gould e al., 2001; Krueger e Lindhal, 2001; Krueger e Kumar, 2004; Hanushek e Woessmann, 2007). Specialmente per famiglie con redditi medio-bassi, il costo dell'istruzione generale sarà difficile da sostenere per l'insorgere di vincoli di liquidità. Inoltre, sia shock temporanei che permanenti di reddito possono avere un medesimo effetto sul vincolo di liquidità laddove le decisioni di investimento vengano effettuate in particolari momenti della vita dei figli. Ad esempio, una caduta temporanea di reddito che insorga alla fine della scuola secondaria superiore, o alla fine di quella dell'obbligo in generale[1], può distorcere la

[1] Naturalmente la scelta di istruzione rilevante dipenderà dal livello di sviluppo di un paese. Ad esempio, in Brasile sono risultate molto efficaci politiche volte a incentivare, attraverso sussidi familiari, la partecipazione all'istruzione di base.

scelta educativa e quindi ridurre la quota di individui con un'istruzione elevata. Come ben noto ai teorici del capitale umano (Becker e Tomes, 1986; Galor e Zeira, 1993), i vincoli di liquidità rilevano solo laddove i mercati finanziari dei prestiti agli studenti siano mancanti. L'assenza di fondi privati disposti a finanziare gli investimenti in istruzione generale è dovuta alla difficoltà di offrire una buona garanzia al prestatore, il quale difficilmente accetterà di concedere un prestito a fronte di guadagni futuri assai incerti.

La soluzione prescritta dalla teoria economica e praticata soprattutto nei paesi anglosassoni per l'educazione universitaria è quella dei prestiti garantiti (o direttamente concessi) dallo Stato, eventualmente con prestiti agevolati alle persone meno abbienti. Tuttavia, tale soluzione sembra aver sedimentato le differenze nella propensione a investire in educazione terziaria a causa della ben nota avversione al rischio di coloro che provengono da famiglie meno abbienti[2]. Una vasta evidenza empirica e sperimentale rileva come la propensione al rischio sia crescente con il reddito e sia decrescente con certe caratteristiche culturali e sociali fortemente presenti nelle comunità più svantaggiate, ad esempio la comunità afro-americana.

I vincoli di liquidità vanno naturalmente contestualizzati e messi in relazione al livello di reddito del paese considerato. Certamente, per i paesi più sviluppati, tali vincoli possono contare per le scelte di intraprendere un corso universitario anche in presenza di educazione universitaria pubblica e sostanzialmente gratuita. Anche in tal caso, i costi di mantenimento durante il percorso educativo sommati al costo opportunità di non lavorare costituiranno un ostacolo diretto all'ingresso di studenti provenienti da famiglie meno abbienti, o indiretto attraverso un allungamento dei tempi di ottenimento del titolo. Occorre sottolineare come l'allungamento dei tempi universitari, associato alla necessità di acquisire competenze a un livello più alto (master o dottorato), ha aumentato l'incertezza dell'investimento educativo e ha con tutta probabilità ampliato il divario tra ricchi e poveri nella propensione ad investire in istruzione terziaria[3]. Più in generale, non è ancora

[2] Inoltre, anche politiche *means-tested* basate sul reddito passato non sono efficaci in presenza di shock temporanei.

[3] Recenti studi mostrano che, nei paesi che hanno adottato le nuove tecnologie informatiche complementari all'istruzione universitaria, gran parte dell'aumento nel premio salariale per i laureati è da attribuirsi al premio per i titoli post-laurea (Eckstein e Nagypal, 2004; Consoli e al., 2010).

chiaro se e in che misura l'espansione dell'istruzione universitaria abbia consentito di ridurre la disparità nelle opportunità e che ruolo abbiano giocato sia vincoli di liquidità che le diversità istituzionali tra i paesi[4].

A conclusione di questa breve rassegna dei meccanismi teorici che legano shock negativi e crisi con l'accumulazione di capitale umano, occorre menzionare brevemente i fattori strutturali che tendono ad amplificare i problemi nell'accumulazione del capitale umano appropriato ad una determinata fase storica. Innanzi tutto, l'incentivo ad investire in un certo tipo di tecnologie piuttosto che in altre dipenderà dal livello e dalla tipologia di capitale umano presente in un dato sistema economico. Riguardo al livello di capitale umano, una maggiore dotazione di capitale umano qualificato nell'economia aumenterà la probabilità che l'impresa incontri un lavoratore qualificato e porterà quindi all'adozione di tecnologie più avanzate, complementari a tali lavoratori (Acemoglu, 1998; 2002a). Inoltre, come vedremo nel prossimo paragrafo, la tipologia adeguata di capitale umano dipenderà dal livello di sviluppo del paese. In paesi relativamente lontani dalla frontiera tecnologica, il tentativo di imitare le tecnologie esistenti richiederà lo sviluppo di competenze specifiche e vocazionali piuttosto che di competenze più astratte e generali (Gould, 2002; Krueger e Kumar, 2004). Al contrario, la diffusione dell'educazione superiore e post-laurea sarà fondamentale per sviluppare le innovazioni tecnologiche necessarie a muovere la frontiera delle possibilità produttive (Acemoglu e al., 2006; Aghion e Howitt, 2006; Vandenbussche e al., 2006).

Ciò configura diversi possibili fallimenti nella capacità dell'economia di coordinarsi e raggiungere un equilibrio caratterizzato da uno sviluppo tecnologico e sociale ottimale. Tali fallimenti hanno un'elevata probabilità di emergere soprattutto in fasi di crisi o recessioni, e ovviamente qualora le adeguate politiche educative non vengano adottate. Ad esempio, in un paese in prossimità della frontiera, una bassa accumulazione di capitale umano universitario, dovuta a un shock di

[4] Il dibattito sul vincolo di liquidità è molto legato alla letteratura sugli Stati Uniti. Heckman e Lochner (2000) e Carneiro e Heckman (2002) mostrano che il vincolo di liquidità agisce sull'intera vita scolastica del figlio, ossia sin dalla prima infanzia, piuttosto che sulla sua capacità di finanziare l'educazione post-secondaria. Di contro, ad esempio, Ellwood e Kane (2000) sostengono che i vincoli di liquidità siano rilevanti nel limitare l'ingresso alle università di studenti provenienti da famiglie meno abbienti.

reddito non compensato da un appropriata politica educativa, può essere la causa di un basso tasso di innovazione che a sua volta genererà una bassa domanda di lavoratori qualificati innescando un circuito cumulativo verso un equilibrio inferiore a quello idealmente ottimale (Amendola e Vona, 2010). Un altro caso emblematico è quello della scelta di modificare il sistema educativo, e gli incentivi da esso generati, allo scopo di iniziare una nuova fase di sviluppo caratterizzata dall'accumulazione di un nuovo tipo di capitale umano. Ebbene, tale cambiamento faticherà molto a trovare un adeguato supporto politico in quanto intaccherà implicitamente interessi precostituiti e, soprattutto in fasi di congiuntura negativa, creerà una forte pressione su risorse finanziarie scarse. Il prossimo paragrafo fornirà alcuni esempi storici a cui questi casi teorici si possono ricollegare.

3. Alcune evidenze storiche

Questo paragrafo si propone di fornire alcuni esempi storici a supporto delle argomentazioni teoriche discusse nel paragrafo precedente. In particolare andremo ad esaminare quattro casi a nostro parere emblematici. Nei primi due, Regno Unito e Corea del Sud, l'implementazione di politiche di istruzione di massa ha rappresentato il volano principale per l'avvio dello sviluppo economico favorendo un miglior coordinamento tra capitale umano e tecnologia. La Corea, come vedremo, rappresenta un caso particolarmente interessante dove le politiche di istruzione hanno giocato un ruolo essenziale sia nel processo di costruzione della capacità competitiva di un paese inizialmente lontano dalla frontiera tecnologica sia nel mantenere alti i livelli raggiunti di performance economica negli anni più recenti. Gli altri due casi, Stati Uniti e Finlandia, ci mostrano, invece, come un set di politiche di istruzione ben disegnato permetta di superare i vincoli di liquidità e di superare un periodo di crisi incentivando l'istruzione universitaria.

3.1 Regno Unito

L'avvio di programmi di educazione di massa ha permesso ad alcuni paesi, all'inizio della rivoluzione industriale, di intraprendere un sentiero di crescita più sostenuto. Il processo di industrializzazione ha aumentato, infatti, il valore del capitale umano, complementare a

quello fisico e alla tecnologia essenziali nei processi produttivi. Ma solo i paesi che hanno avviato programmi pubblici hanno avuto successo essendo l'investimento privato in questo tipo di capitale subottimale a causa delle note imperfezioni nel mercato del credito. L'attuazione di riforme del sistema di istruzione è stato quindi uno dei principali fattori di crescita economica. Uno degli esempi più significativi è proprio quello del paese in cui la rivoluzione industriale ebbe inizio: il Regno Unito appunto. In questo paese avvennero importanti riforme dell'istruzione a partire dagli anni trenta del XIX secolo fino all'importante *Education Act* del 1870, che portò al consolidamento del sistema educativo di massa. Queste riforme hanno portato, nella seconda fase della rivoluzione, ad una rapida diminuzione della disuguaglianza e ad un rapidissimo aumento del prezzo dei fattori tra cui ovviamente i salari (Galor, 2005).
Inoltre, Galor, nel suo lavoro del 2005 e in quello realizzato con Moav e Vollrath del 2009, mostra come l'avvio di riforme dell'istruzione non sia stato un processo casuale, ma che piuttosto sia stato favorito da alcune condizioni pre-esistenti riferite alla distribuzione della ricchezza ma ancora meglio alla distribuzione della terra. All'inizio della rivoluzione industriale si è innescato un nuovo conflitto sociale tra i proprietari terrieri e i capitalisti emergenti. Gli interessi di queste due classi divergevano in merito al livello di istruzione desiderabile nella popolazione. Un forza lavoro istruita tendeva a lasciare le campagne, data la minore complementarità tra capitale umano e terra, danneggiando così gli interessi dei *rentiers*, il cui principale obiettivo divenne quello di ridurre al minimo la possibilità di mobilità delle masse privandole di un'istruzione; mentre per i capitalisti una forza lavoro più istruita era fondamentale per acquisire maggiore potere economico. Conseguentemente, nei paesi in cui erano maggiormente in grado di influenzare le scelte politiche, i proprietari terrieri impedirono l'avvio di programmi di istruzione diffusa ritardando così l'avvio del processo di crescita economica. Non è stato un caso, quindi, che i principali programmi di istruzione pubblica diffusa vennero alla luce per primi nei paesi in cui la terra era distribuita in maniera relativamente egalitaria come nel Regno Unito o solo dopo importanti processi di redistribuzione della terra (Corea, Russia, Giappone).

3.2 Corea

Uno dei paesi che, però, meglio esemplifica gli argomenti teorici trattati nel precedente paragrafo, è certamente la Corea del Sud. Nell'im-

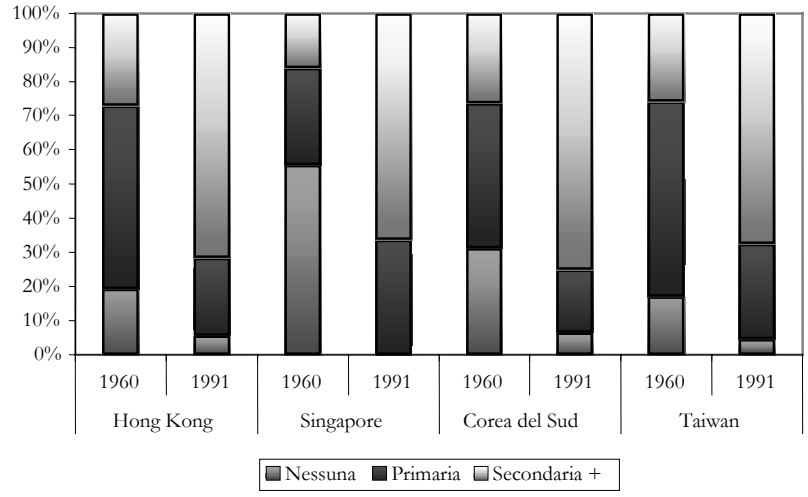
mediato dopoguerra questo paese, ancora industrialmente arretrato, ovvero lontano dalla frontiera tecnologica, ha investito enormi risorse nell'educazione secondaria, e in particolare in quella di tipo specifico e vocazionale, innescando così un rapido processo di *catching-up* tecnologico. A partire dagli anni ottanta, una volta raggiunti tassi di partecipazione alla scuola secondaria elevatissimi, lo sforzo è stato indirizzato all'educazione universitaria, elemento che ha permesso di mantenere alta la competitività dell'economia coreana e elevate le performance in termini di occupazione e redditi.

Vediamo maggiormente nel dettaglio queste due fasi. A partire dai primi anni sessanta del secolo scorso la Corea, insieme agli altri paesi protagonisti del cosiddetto «miracolo asiatico», ha sperimentato una fase di trasformazione strutturale della propria economia, che le ha permesso di quadruplicare, in un arco di tempo relativamente breve, il reddito pro capite della sua popolazione. È importante, ai nostri fini, riportare qui un elemento su cui la letteratura ha trovato concordia: un passaggio chiave di questo processo è stato l'enorme investimento intrapreso, da questo paese come dagli altri paesi protagonisti del miracolo asiatico, nella formazione di capitale umano in grado di supportare le imprese nell'importazione di *vintage* tecnologici via via più avanzati. L'assimilazione di tecnologie sempre più moderne ha permesso a sua volta di rendere competitive sul mercato globale le imprese coreane, che nel frattempo usufruivano di forti incentivi statali verso l'esportazione. Si noti che trasformare una struttura economica arretrata e orientata quasi esclusivamente al mercato interno, richiede, oltre che un forte investimento in capitale fisico, un importante cambiamento nelle capacità specifiche di *catching up* tecnologico ma anche capacità organizzative, manageriali e imprenditoriali (Nelson e Pack, 1999). La rapida crescita nei livelli di istruzione della popolazione ha permesso, quindi, non solo di garantire al sistema economico una forza lavoro più qualificata, ma ha generato un vantaggio comparato nella capacità, essenziale per il successo d'impresa, di identificare nuove opportunità e di apprendere in maniera efficace. Come mostra Young nel suo lavoro del 1995 (figura 1), nei quattro paesi asiatici protagonisti di questo rapido cambiamento il livello di istruzione della popolazione attiva è cambiato radicalmente tra il 1960 e il 1990. In particolare, la proporzione di forza lavoro con almeno un diploma di scuola secondaria è quasi triplicata come ad es. nel caso di Singapore (di questi lavoratori il 18% nel 1991 aveva una laurea). Tornando alla Corea, nel periodo tra il secondo dopoguerra e gli anni settanta i mag-

giori sforzi nell'investimento in capitale umano si sono concentrati nell'educazione secondaria superiore in particolare nei percorsi vocazionali. Il sistema di istruzione secondaria è passato da 7.000 scuole nel 1945 a oltre 100.000 nel 1960 e la spesa pubblica in istruzione è passata dall'8 a quasi il 15% del 1960 (Sah-Myung, 1983, citato in Galor e al., 2009). Il paese è così diventato uno dei primi a raggiungere un'alfabetizzazione secondaria universale, che spiega gli elevati tassi di crescita che negli ultimi decenni sono stati più alti della media dei paesi Ocse (Oecd, 2003, tabella A.12, p. 37).

Come accennato in precedenza a partire dagli anni ottanta ha inizio lo sviluppo del sistema universitario sud-coreano. I risultati di questi massicci investimenti non si sono fatti attendere: in soli 11 anni – tra il 1991 e il 2002 – la percentuale della popolazione tra i 25 e 64 anni con una qualifica universitaria o più è passata dal 15 al 26% mentre per la popolazione tra i 24 e i 34 anni la stessa quota è quasi raddoppiata passando dal 21 al 41% (nello stesso arco di tempo la media Ocse è passata per il primo indicatore dal 18 al 23% mentre per il secondo dal 20 al 28%) (Grubb e al., 2009).

Figura 1 - Grado di istruzione della popolazione attiva (anni 1960-1991)



Fonte: Young, 1995.

3.3 Stati Uniti

Uno dei primi esempi di utilizzo in senso anti-ciclico delle politiche educative è rappresentato dal caso degli Stati Uniti. A partire dagli anni settanta si osserva in questo paese un forte aumento della quota di popolazione laureata. L'incremento è stato ottenuto grazie ad un efficace design di politiche[5] che hanno permesso a molti giovani di superare il vincolo finanziario derivante dall'origine familiare e dagli alti costi dell'educazione terziaria americana.

Ci sono due aspetti interessanti da sottolineare in questo caso. Il primo ha direttamente a che fare con la nostra tesi, ovvero il mix di politiche volte ad aumentare il livello di educazione della forza lavoro è stato uno strumento pensato innanzitutto per affrontare il rallentamento della competitività degli Stati Uniti nei settori ad alta intensità tecnologica (Cozzi e Impullitti, 2006) e anche per contrastare gli ef-

[5] *Legge sull'istruzione superiore* (1965): ha aperto la possibilità di finanziare l'istruzione superiore all'interno del bilancio federale pianificando diversi sistemi di sovvenzione. L'obiettivo principale di questa legge era espressamente quello di rimuovere il vincolo di liquidità degli studenti meno abbienti. La legge è stata autorizzata nel 1972, anno in cui sono stati promulgati molti sistemi di sovvenzione.

Programma di sicurezza sociale (1970): la sicurezza sociale ha iniziato a sostenere con finanziamenti molto generosi, in media 5.400 dollari all'anno, i figli dei beneficiari della sicurezza sociale (veterani, poveri, disabili, ecc.). Dal 1970, più di 400.000 studenti hanno beneficiato di questo programma, che ha raggiunto il picco di 700.000 studenti nel 1980, quando ben uno studente su nove ha ricevuto questa sovvenzione.

Borse di studio per opportunità formative – Pell (1974): rappresentano lo strumento principale attraverso il quale il governo ha tentato di garantire l'accesso all'università per gli studenti appartenenti a famiglie a basso reddito. Dall'anno accademico 1974-75, un milione di studenti, quasi uno su sei, ha iniziato a beneficiare di questo programma.

Garanzia sui prestiti agli studenti, noto come *prestito Stafford* (1970): è lo schema più importante di prestiti agevolati erogato dal governo federale per l'istruzione superiore.

Legge per l'assistenza degli studenti a medio reddito (1978): ha parzialmente deregolamentato i criteri di ammissibilità per le sovvenzioni erogate dal Pell e da altri programmi basati sulla prova dei mezzi, rendendo ammissibili anche molte famiglie a medio reddito. Questo atto segnò l'inizio di un cambiamento nella strategia politica: da politiche basate puramente sui bisogni a politiche basate sul merito.

fetti dello shock petrolifero. Eventi questi che, non a caso, si sono verificati proprio in concomitanza con la promulgazione dei primi atti volti a incoraggiare fortemente l'istruzione universitaria. Si può dire che il rapido aumento degli investimenti in capitale umano abbia posto le basi per il boom nella cosiddetta rivoluzione Ict (Vona, 2009). Il secondo aspetto riguarda il metodo di finanziamento. Un sistema basato sui sussidi appare maggiormente in grado, rispetto ad un modello ad ingresso libero, di permettere agli individui provenienti da un background povero di superare il vincolo finanziario, perché permette di coprire anche i costi di mantenimento. Questo fa sì che in un periodo di rallentamento economico il sistema caratterizzato da sussidi sia più efficace nel mantenere o addirittura incrementare la partecipazione all'istruzione universitaria. Le riforme partite negli anni ottanta, sancendo il passaggio dai sussidi ai prestiti, hanno però intaccato l'efficacia del sistema nel promuovere uguaglianza di opportunità. L'idea del passaggio ai prestiti scaturiva dalla volontà di far pagare il costo dell'istruzione non all'intera comunità bensì all'individuo che ne beneficia. Questa visione perde di vista l'utilità pubblica di una collettività più istruita (riduzione del crimine, migliori condizione di salute, scelte politiche razionali, ecc.) ma soprattutto non considera l'evidenza empirica secondo la quale gli individui provenienti da famiglie povere siano sensibilmente meno propensi ad indebitarsi. Una politica basata sui prestiti diventerà, quindi, suo malgrado una politica discriminatoria.

3.4 Finlandia

Che l'adozione di politiche per sostenere l'accumulazione di capitale umano possa contribuire al superamento della crisi è dimostrato molto bene anche dall'esperienza finlandese. In seguito alla caduta dell'Unione Sovietica, suo principale partner commerciale, la Finlandia ha sperimentato una profonda recessione ad inizio anni novanta (Honkapohja and Koskela, 1999) accompagnata da un drammatico aumento della disoccupazione che ha raggiunto un livello intorno al 18% (figg. 2 e 3). Tuttavia, la conseguente distruzione della capacità produttiva e del capitale umano pre-esistente ha aperto nuove opportunità per perseguire una profonda ristrutturazione dell'appa-rato produttivo verso settori innovativi e ad alto valore aggiunto come l'Ict. Degno di particolare interesse è lo studio delle strategie di policy adottate per fronteggiare la crisi e diventare in breve tempo una delle economie mondiali più dinamiche e competitive. Invece di liberalizza-

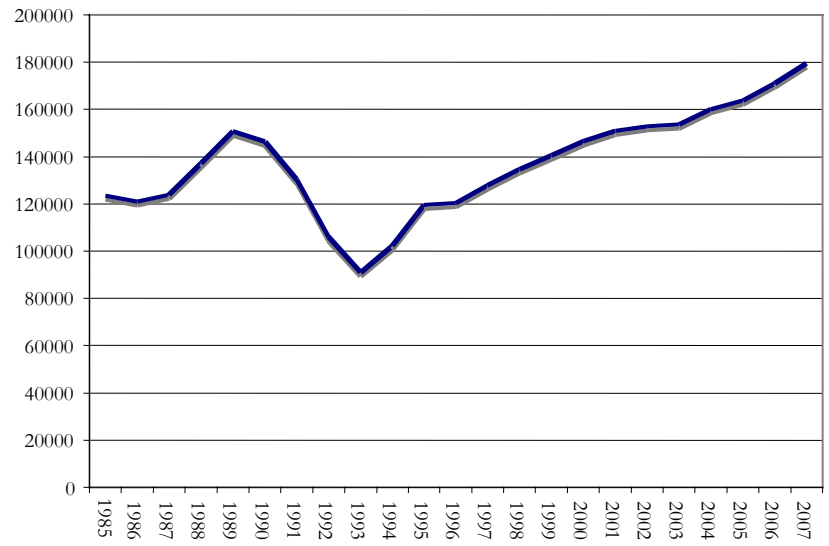
re un mercato del lavoro caratterizzato da una forte presenza dei sindacati, meccanismi di contrattazione centralizzati ed elevati livelli di protezione – come suggerito dall'ortodossia economica e dall'Oecd (1994) – i politici finlandesi hanno preferito adottare una ben focalizzata politica industriale aumentando gli investimenti in ricerca & sviluppo (fig. 4) e in formazione, specialmente a livello universitario (Saarivirta e Consoli, 2007). I costi in termini di disoccupazione – tuttora piuttosto elevata – sono stati in tal modo più che compensati dai benefici generati da tassi di crescita superiori al 3% (la media del periodo 1997-2007 è 3,7% – Eurostat), consentendo di mantenere un elevato livello di protezione e tutele sociali per le fasce deboli.

I pilastri delle politiche di alta formazione sono stati l'aumento della qualità formativa e il rafforzamento dell'equità del sistema educativo (in particolare per quanto riguarda l'accesso), perseguiti rispettivamente attraverso politiche di valutazione della ricerca e di investimenti infrastrutturali, e politiche di aiuti agli studenti che compensassero la potenziale riduzione nella capacità di accumulare capitale umano[6].

La figura 5 mostra chiaramente come a partire dal 1989 il supporto pubblico all'istruzione universitaria, misurato in termini percentuali al Pil, sia aumentato considerevolmente passando in pochi anni dallo 0,05% del Pil ad oltre lo 0,18% per poi assestarsi intorno allo 0,12% nell'ultimo periodo. Questo rapido aumento della spesa si è verificato proprio in concomitanza al periodo di maggiore crisi economica, confermando il ruolo anti-ciclico dell'investimento in educazione terziaria. Confrontando la figura 5 con le figure 2 e 3 è immediato osservare come il picco di spesa per gli aiuti agli studenti universitari, verificatosi nel 1993, sia contemporaneo al momento più critico del *downturn* economico. Nel periodo tra il 1993 e il 1994 si registra infatti il più alto livello di disoccupazione accompagnato dal minimo livello di produzione interna.

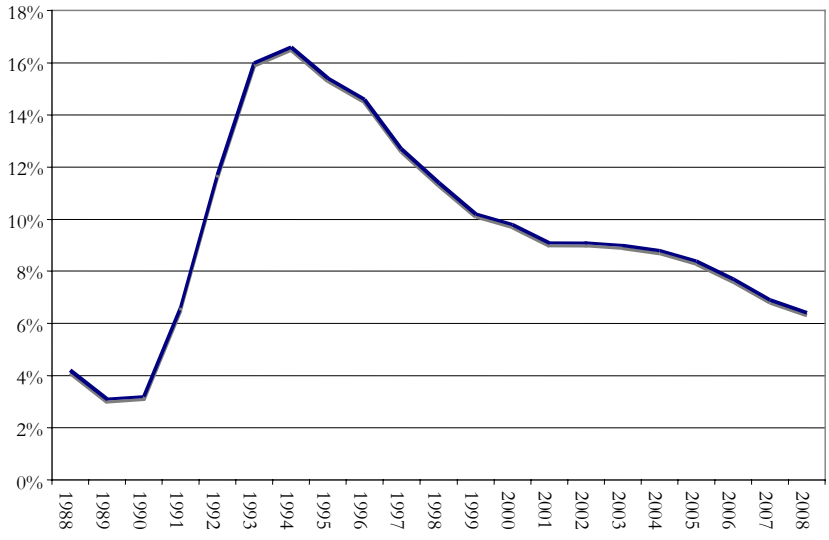
[6] Si noti come queste politiche abbiano sempre un effetto positivo sulla mobilità sociale, ma non sempre favoriscano una più sostenuta accumulazione di capitale umano laddove i beneficiari degli aiuti fossero in grado di sostenere i costi diretti e indiretti dell'educazione terziaria.

Figura 2 - Pil in milioni di euro, Finlandia 1985-2007, prezzi costanti 2007



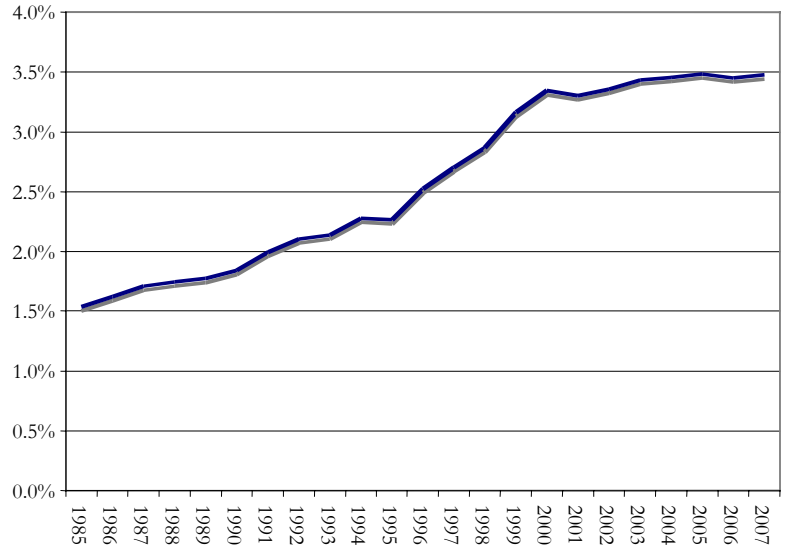
Fonte: Eurostat.

Figura 3 - Tasso di disoccupazione, Finlandia 1988-2008



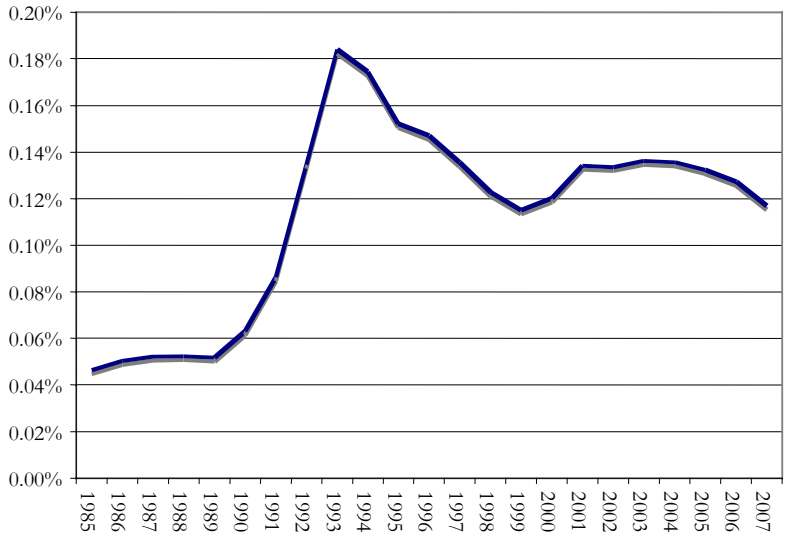
Fonte: Eurostat.

Figura 4 - Investimento pubblico in R&S in percentuale del Pil, Finlandia 1985-2007



Fonte: Eurostat.

Figura 5 - Supporto finanziario all'istruzione universitaria in percentuale rispetto al Pil, Finlandia 1985-2007, prezzi costanti 2007



Fonte: Elaborazione degli autori su dati Kela ed Eurostat.

4. Alcune evidenze empiriche

In quest'ultimo paragrafo si presentano i risultati di un lavoro empirico volto a verificare l'idea, più volte espressa nei paragrafi precedenti, che il processo di accumulazione di capitale umano possa essere fortemente influenzato dal contesto familiare e che, in regimi di welfare meno attenti a garantire l'accesso universale all'educazione terziaria, shock temporanei di reddito possano avere effetti permanenti sul livello di capitale umano. Naturalmente, tali effetti hanno una più elevata probabilità di emergere in fasi di crisi e in corrispondenza di decisioni particolarmente rilevanti e irreversibili, come quella di entrare all'università nei paesi più sviluppati o alla scuola primaria nei paesi sotto-sviluppati. In questo paragrafo verranno analizzate le determinanti della probabilità di laurearsi nei principali paesi europei, anche in virtù del forte impatto che l'espansione dell'educazione terziaria ha avuto sulla crescita economica in tali paesi (per esempio Vandenbussche e al., 2006). Per valutare come l'influenza delle variabili di contesto familiare sulla probabilità di laurearsi si sia modificata nel tempo utilizzeremo variazioni dello scenario macroeconomico. In particolare siamo interessati a vedere se l'effetto del contesto familiare si sia rafforzato in concomitanza al verificarsi di uno forte shock recessivo come quello susseguitosi alla crisi petrolifera del 1973. La tesi sostenuta è che l'intensificarsi dell'effetto background, con le sue conseguenze in particolare in termini di disuguaglianza, implica una sottoaccumulazione del capitale umano che renderà più difficile e lenta l'uscita dal periodo di crisi.

Per fare tutto questo sono state confrontate tre generazioni di adulti che hanno preso la decisione se frequentare o meno l'università in momenti caratterizzati da un conteso macroeconomico differente. Più precisamente si è confrontato l'effetto delle variabili di contesto familiare sulla decisione presa dalla generazione che nel 2005 aveva un'età compresa tra 40 e 49 anni con l'effetto sulla decisione presa dalle due generazioni immediatamente adiacenti composte dai 50-59enni e dai 30-39enni. L'aspetto di interesse, qui, consiste nel fatto che la coorte 40-49 anni abbia preso la sua decisione a ridosso del periodo di forte recessione e aumento della disoccupazione seguito allo shock petrolifero del 1973, mentre le altre coorti si siano trovate ad agire in contesti più stabili. Questa comparazione è resa possibile da un modulo ad hoc presente nel panel Eu-Silc solo per l'anno 2005, in cui è stato chiesto agli individui di rispondere ad alcune domande sulla situazione

socioeconomica di entrambi i genitori quando avevano 15 anni. Questa valutazione è stata condotta per 10 paesi Ue su di un totale di 87.573 osservazioni così distribuite: Italia (21.962), Spagna (14.967), Regno Unito (6.282), Finlandia (6.479), Danimarca (3.338), Germania (11.810), Francia (9.545), Irlanda (3.980), Olanda (4.399) e Portogallo (4.811). Il modello di scelta discreta adottato è un probit, pesato tenendo conto dell'importanza di ciascuna osservazione, in cui la variabile dipendente è se l'individuo sia laureato o meno.

La letteratura sociologica (si veda tra gli altri Schizzerotto e Barone, 2006) definisce il contesto familiare in termini di reddito, un'altra possibilità è quella di considerare piuttosto il livello di istruzione dei genitori o la qualifica professionale, interpretabile come reddito permanente. Altri lavori basati su questo dataset (Raitano e Vona, 2010) mostrano come, sebbene correlate tra loro, entrambe queste variabili di contesto siano rilevanti nello spiegare le scelte educative dei figli. Pertanto, in linea con questa idea, le variabili che caratterizzano il contesto familiare sono:

- titolo di studio del genitore che ha il titolo più alto tra laurea, diploma, titolo di secondaria inferiore, scuola primaria (*dummy* omessa);
- qualifica professionale del genitore che presenta la qualifica più alta tra i due in base alla classificazione Isco (qualifica alta per Isco uguale a 1 o 2, media per Isco 3 e 4 e bassa per Isco che va da 5 a 9. La qualifica media è omessa);
- presenza di problemi finanziari gravi o occasionali (assenza di problemi omessa).

Quest'ultima variabile, la cui realizzazione sembra essere correlata al titolo di studio dei genitori e alla loro occupazione, coglie ulteriori aspetti di contesto, il cui impatto dipenderà fortemente dalla presenza di politiche sociali adeguate di contrasto alla povertà e di assicurazione contro i rischi della disoccupazione. Tornando alla descrizione delle nostre variabili di contesto, il gruppo di riferimento del genitore rispetto a cui leggere i risultati risulta essere quindi: scuola primaria, qualifica lavorativa media, senza problemi finanziari.

Le variabili di controllo addizionali sono invece riferite a caratteristiche demografiche dell'individuo e sono: età, sesso, malattie croniche, presenza di entrambi i genitori e stato di immigrato.

Nella tabella 1, vengono presentati i valori degli effetti marginali dell'analisi probit, ossia la probabilità addizionale di ottenere una laurea spiegata da un certo attributo di contesto, e in particolare andiamo

a confrontare per ciascun paese la generazione potenzialmente più colpita dalla recessione di fine anni settanta e inizio ottanta – la fascia di età 40-49 anni – con le due adiacenti per vedere se si siano intensificati o meno i vincoli familiari. Si noti come tale effetto differenziale dovuto al contesto familiare va letto in un quadro in cui un miglioramento delle condizioni di vita, garantito dal boom del dopoguerra, portò a incrementare «meccanicamente» gli investimenti privati in educazione terziaria e, di conseguenza, la probabilità di laurearsi. Inoltre, l'effetto atteso di una fase recessiva sull'accumulazione di capitale umano può essere positivo in quanto la riduzione della domanda di lavoro porterà di per sé a protrarre la permanenza media nel settore educativo a patto che adeguate politiche pubbliche, come quelle esaminate per gli Stati Uniti nello stesso arco di tempo (si veda il paragrafo 3.3), contrastino l'emergere di un vincolo di liquidità a livello individuale.

Tabella 1 - Cambiamenti nella probabilità di laurearsi per certe caratteristiche di background

	Italia			*Germania*		
Caratteristiche dei genitori o del contesto familiare	28-39	40-49	50-59	28-39	40-49	50-59
Qualifica lavorativa alta	0,077***	0,040*	0,062**	0,141***	0,121***	0,141***
Qualifica lavorativa bassa	-0,083***	-0,079***	-0,064***	-0,078***	-0,097***	-0,095***
Laurea	0,432***	0,407***	0,446***	0,397***	0,323***	0,383***
Diploma	0,195***	0,188***	0,347***	0,237***	0,113	0,151
Secondaria inferiore	0,064***	0,084***	0,125***	0,131	0,085	0,094
Problemi finanziari gravi	-0,043***	-0,036***	-0,053***	-	-	-
Problemi finanziari occasionali	-0,035***	-0,042***	-0,012	-	-	-
Osservazioni	8778	6982	6202	3689	4736	3385
pseudo R^2	0,18	0,18	0,23	0,09	0,08	0,11

segue *Tabella 1 - Cambiamenti nella probabilità di laurearsi per certe caratteristiche di background*

	Spagna			*Francia*		
Caratteristiche dei genitori o del contesto familiare	28-39	40-49	50-59	28-39	40-49	50-59
Qualifica lavorativa alta	0,065*	0,033	0,006	0,178***	0,069**	0,143***
Qualifica lavorativa bassa	-0,130***	-0,114***	-0,160***	-0,107***	-0,101***	-0,101***
Laurea	0,342***	0,450***	0,338***	0,389***	0,417***	0,415***
Diploma	0,195***	0,179***	0,211***	0,176***	0,134***	0,095***
Secondaria inferiore	0,104***	0,132***	0,094**	0,138***	0,089***	0,102***
Problemi finanziari gravi	-0,071***	-0,062***	-0,032**	-	-	-
Problemi finanziari occasionali	-0,069***	-0,071***	-0,031*	-	-	-
Osservazioni	5931	5069	3967	3595	3221	2729
pseudo R^2	0,11	0,15	0,17	0,14	0,14	0,18
	Regno Unito			*Irlanda*		
Caratteristiche dei genitori o del contesto familiare	28-39	40-49	50-59	28-39	40-49	50-59
Qualifica lavorativa alta	0,122***	0,127***	0,126***	-0,029	0,080*	-0,018
Qualifica lavorativa bassa	-0,066**	-0,040*	-0,114***	-0,187***	-0,044*	-0,152***
Laurea	0,324***	0,311***	0,314***	0,454***	0,564***	0,450***
Diploma	0,174***	0,139***	0,180***	0,366***	0,332***	0,464***
Secondaria inferiore	0,141***	0,124***	0,248***	0,267***	0,163***	0,268***
Problemi finanziari gravi	0,007	0,011	-0,054**	-0,064*	-0,045*	-0,039*
Problemi finanziari occasionali	0,009	0,000	-0,037	0,071	-0,057*	-0,037
Osservazioni	2317	2027	1938	1215	1491	1274
pseudo R^2	0,10	0,08	0,13	0,19	0,17	0,24

segue *Tabella 1 - Cambiamenti nella probabilità di laurearsi per certe caratteristiche di background*

	Finlandia			*Olanda*		
Caratteristiche dei genitori o del contesto familiare	28-39	40-49	50-59	28-39	40-49	50-59
Qualifica lavorativa alta	0,086***	0,162***	-0,002	0,070*	0,130***	0,141***
Qualifica lavorativa bassa	-0,070***	-0,121***	-0,124***	-0,090***	-0,081**	-0,156***
Laurea	0,094	0,446***	0,417***	0,378***	0,478***	0,396***
Diploma	-0,038	0,331***	0,298***	0,162***	0,230***	0,273***
Secondaria inferiore	-0,151*	0,220***	0,149***	0,082*	0,143***	0,107***
Problemi finanziari gravi	0,027	-0,035	-0,037	-0,065*	-0,040	-0,022
Problemi finanziari occasionali	0,025	0,035	-0,019	0,000	0,053	-0,001
Osservazioni	1815	1834	2133	1755	1377	1267
pseudo R^2	0,10	0,10	0,10	0,10	0,13	0,17
	Danimarca			*Portogallo*		
Caratteristiche dei genitori o del contesto familiare	28-39	40-49	50-59	28-39	40-49	50-59
Qualifica lavorativa alta	0,100***	0,158***	0,121*	0,016	0,075	0,217*
Qualifica lavorativa bassa	-0,089**	-0,084**	-0,141***	-0,132***	-0,164***	-0,164***
Laurea	-	-	-	0,344***	0,251***	0,254*
Diploma	-0,182***	-0,109**	-0,176***	0,237***	0,300***	0,310**
Secondaria inferiore	-0,230***	-0,171***	-0,206***	0,184***	0,232***	0,042
Problemi finanziari gravi	-0,020	0,019	0,038	-	-	-
Problemi finanziari occasionali	0,023	0,016	0,059	-	-	-
Osservazioni	1265	1101	972	1762	1659	1390
pseudo R^2	0,09	0,09	0,09	0,20	0,24	0,25

4.1 Italia e Spagna

A partire dalla coorte più esposta agli effetti della crisi petrolifera, aumenta il differenziale tra l'avere un padre laureato e uno diplomato. Si intensificano inoltre l'effetto negativo derivante dall'avere un genitore con qualifica professionale bassa e acquista significatività statistica l'effetto negativo della variabile che rappresenta la presenza di problemi finanziari seppur occasionali. Questa dinamica comporta un aumento della disuguaglianza intergenerazionale, effetti polarizzanti e quindi probabili sottoaccumulazione di capitale umano. Inoltre, questo risultato tende a non confermare altri risultati empirici ottenuti in questo campo d'analisi che sembrerebbero invece suggerire una sorta di convergenza delle probabilità con il grado di sviluppo (Ganzeboom e Treiman, 2007; Di Paolo e al., 2010).

4.2 Germania, Francia e Portogallo

In tutti e tre questi paesi il campione non ha risposto alla domanda sui problemi finanziari della famiglia. In tutte e tre i casi gli effetti del contesto familiare sembrano piuttosto essere costanti se non in alcuni casi decrescenti. Il Portogallo risulta un'anomalia rispetto alla classificazione delle diverse varietà di capitalismo offerta da Hall e Soskice (2001). Tuttavia, il basso livello di sviluppo relativo di questo paese rende meno rilevante la scelta di laurearsi rispetto a quanto sia in paesi più vicini alla frontiera tecnologica.

4.3 Regno Unito e Irlanda

Nei paesi anglosassoni, la dinamica è stata decisamente differenziata. Il Regno Unito era caratterizzato fino al periodo tatcheriano da politiche per l'istruzione universitaria decisamente progressiste, che consentivano buoni livelli di mobilità intergenerazionale nei conseguimenti scolastici. Questo spiega in particolare la non significatività delle variabili di stress finanziario a riprova dell'efficacia del sistema dei sussidi e borse di studio che assicurava una certa libertà dai vincoli finanziari ereditati dalla famiglia. È stato il passaggio da un sistema di finanziamento basato sui sussidi ad uno incentrato sui prestiti a peggiorare le condizioni per la terza generazione ovvero quella che nel 2005 aveva 28-39 anni. Confrontando i coefficienti relativi all'istruzione dei genitori della prima generazione (50-59) con quelli della ter-

za si nota, infatti, un incremento del differenziale, sintomo di una leggera polarizzazione nella probabilità di ultimare gli studi universitari. Bisogna aggiungere, inoltre, che il forte aumento della domanda di laureati verificatosi nel Regno Unito nel periodo successivo allo shock ha in qualche modo attutito gli effetti di background che sono tornati a farsi sentire nella terza generazione. Tuttavia, lavori molto accurati svolti da un gruppo di ricerca coordinato da Stephen Machin su dati longitudinali hanno dimostrato come l'espansione dell'educazione universitaria ha fortemente accentuato l'influenza del contesto famigliare rispetto a quella del merito (per esempio Blanden e Machin, 2004). Infine, un lavoro condotto da Raitano e Vona (2010) dimostra che l'effetto di background rimane molto forte nell'accesso ai *top jobs* e nei differenziali salariali tra lavoratori con identiche caratteristiche.
Diversamente è andata invece in Irlanda, dove tra la prima e la seconda generazione si amplificano notevolmente tutti gli effetti di background presi in considerazione. Divergono sia i coefficienti relativi alla qualifica lavorativa sia quelli relativi al titolo di studio e infine acquisiscono importanza e, nel caso dei problemi finanziari occasionali significatività, entrambe le variabili di stress finanziario. La situazione della terza generazione torna poi paragonabile a quella della prima.

4.4 Finlandia, Danimarca e Olanda

Coerentemente con altri studi (Jannti e al., 2006; Franzini e Raitano, 2008; Raitano e Vona, 2010), non è una sorpresa verificare una più alta mobilità educativa in questi paesi rispetto agli altri presi in esame, testimoniata da probabilità differenziali più basse e in alcuni casi non significativi, come per le due variabili di stress finanziario. In tutti e tre i paesi si può notare un lento declino degli effetti di background. Per i nostri fini è interessante osservare come il sistema finlandese, volto a garantire la massima uguaglianza nelle opportunità, non abbia subìto i contraccolpi della crisi di metà anni novanta descritta nel paragrafo precedente. Anzi, per la coorte tra i 28 e i 39 anni direttamente colpita da quella crisi gran parte delle variabili di background diventano addirittura non significative. Questo potrebbe confermare l'idea esposta in precedenza che le politiche indirizzate ad incentivare la partecipazione all'istruzione universitaria hanno svolto un ruolo fortemente anticiclico.

5. Conclusioni

Nell'articolo è stata fornita un'analisi empirica e storica del ruolo potenzialmente anti-ciclico e propulsivo delle politiche educative pubbliche. In contrasto con la dominante visione liberista, in mancanza di investimenti pubblici le imperfezioni nel mercato del credito possono rendere stringenti i vincoli di liquidità e avere, soprattutto in fasi recessive, conseguenze particolarmente nefaste sia sull'accumulazione di capitale umano e la crescita che sull'equità. Al contempo, come molti degli esempi storici qui presentati mostrano, le politiche educative devono essere coerenti con scelte di politica industriale e sul mercato del lavoro volte a valorizzare un certo settore o modello di sviluppo. Questa forte complementarità istituzionale in cui l'istruzione ricopre un ruolo centrale è ben nota nel filone di ricerca di *Variety of Capitalisms* aperto da Hall e Soskice (2001). La capacità di adattare la tipologia di capitale umano al mutare del contesto macroeconomico, e in particolare del livello di sviluppo, rappresenta una questione centrale per permettere ad un paese di creare e mantenere vantaggi comparati (Acemoglu e al., 2006). Cambiamenti nel sistema educativo e più in generale nell'intero sistema di training della forza lavoro rischiano di essere frenati in «sistemi politici competitivi», come quello inglese nella prima rivoluzione industriale, mentre possono essere favoriti da un elevato grado di coordinamento e centralizzazione delle decisioni politiche come nel caso coreano o finlandese. Un eccessivo coordinamento tra tutti gli agenti economici nel sostenere un certo sistema educativo può invece ridurne le capacità di adattamento ad un nuovo contesto, come sembra essere accaduto in Germania negli ultimi anni.
A parziale conferma della nostra tesi, i paesi che sono usciti meglio dal periodo di forte turbolenza – globalizzazione, deregolamentazione del mercato del lavoro e del prodotto – seguito alla crisi petrolifera del 1973 sono stati anche quelli che, secondo la nostra analisi empirica, hanno saputo assicurare un'elevata equità nell'accesso all'educazione terziaria. In fasi storiche in cui è maggiore la necessità di migliorare la qualità del capitale umano, politiche volte a garantire equità nell'accesso agli investimenti educativi garantiscono anche una più elevata accumulazione di nuovi *skills* e, in ultima analisi, crescita economica. Ciò non significa che tali politiche di per sé assicurino una crescita elevata. Il caso della Germania è ancora una volta emblematico: il sistema di incentivi espliciti e impliciti – come la presenza del doppio canale vocazionale e generalista fin dall'età di 11 anni – all'accu-

mulazione di *skills* specifici e vocazionali non ha consentito una sufficiente diffusione dell'educazione universitaria rallentando l'adozione di tecnologie complementari a tale tipo di qualifiche, ad esempio Ict. Negli Stati Uniti, invece, la capacità di combinare buone politiche per il finanziamento all'innovazione con una rete di università di eccellenza capaci di attrarre i migliori talenti esteri ha senz'altro contribuito a mascherare il potenziale impatto negativo di una crescente iniquità nell'accesso all'Università, emersa soprattutto a seguito delle riforme del sistema di aiuti agli studenti di inizio anni ottanta. Dal lato opposto, il miracolo finlandese va visto in un contesto più ampio di liberalizzazione del mercato del prodotto, forti investimenti in ricerca & sviluppo, e mantenimento di una manodopera intermedia altamente specializzata. L'Italia, infine, conferma la sua incapacità di elaborare qualsivoglia strategia di sviluppo di lungo periodo che abbia al centro riforme del sistema educativo.

Riferimenti bibliografici

Acemoglu D., 1998, *Why Do New Technologies Complements Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality*, «Quarterly Journal of Economics», vol. 113, pp. 1055-89.

Acemoglu D., 2002a, *Technical Change, Inequality, and the Labor Market*, «Journal of Economic Literature», vol. 40 (1), pp. 7-72.

Acemoglu D., 2002b, *Directed Technical Change*, «Review of Economic Studies», vol. 69 (4), 781-809.

Acemoglu D., Aghion P. e Zilibotti F., 2006, *Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth*, «Journal of the European Economic Association», vol. 4, pp. 37-74.

Aghion P. e Howitt P., 2006, *Joseph Schumpeter Lecture: Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework*, «Journal of the European Economic Association», vol. 4, pp. 269-314.

Amendola M. e Vona F., 2010, *Technological Transition and Educational Policies*, Working paper n. 9, Dipartimento di Economia, Sapienza Università di Roma.

Amendola M., Gaffard J.-L. e Saraceno F., 2005, *Technical Progress, Accumulation and Financial Constraints: Is the Productivity Paradox Really a Paradox?*, «Structural Change and Economic Dynamics», vol. 16, pp. 243-61.

Arthur B., 1989, *Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events*, «Economic Journal», vol. 99, pp. 116-31.

Autor D., Levy F. e Murnane R., 2003, *The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration*, «Quarterly Journal of Economics», vol. 118 (4), pp. 1279-1333.

Autor D., Katz L. e Kearney M., 2006, *The Polarization of the U.S. Labor Market*, «American Economic Review, Papers and Proceedings», vol. 96 (2), pp. 194-198.

Bartel A. e Sicherman N., 1997, *Technological Change and Wages: An Inter-Industry Analysis*, Nber Working Papers 5941, National Bureau of Economic Research.

Becker G. e Tomes N., 1986, *Human Capital and the Rise and Fall of Families*, «Journal of Labor Economics», vol. 4, pp. 1-39.

Blanden J. e Machin S., 2004, *Educational Inequality and the Expansion of Uk Higher Education*, «Scottish Journal of Political Economy», vol. 51, pp. 230-249.

Caballero R.J. e Hammour M.L., 1994, *The Cleansing Effect of Recessions*, «American Economic Review», vol. 84 (5), pp. 1350-1368.

Carneiro P. e Heckman J., 2002, *The Evidence on Credit Constraints in Post--secondary Schooling*, «Economic Journal», vol. 112 (482), pp. 705-734.

Consoli D., Vona F. e Saarivirta T., 2010, *An Analysis of the Graduate Labour Market in Finland: The Impact of Spatial Agglomeration and Skill-Job Mismatches*, Ingenio (Csic-Upv), Working Paper Series 2010/02, Ingenio (Csic-Upv).

Cozzi G. e Impullitti G., 2006, *Technological Policy and Wage Inequality*, Mpra Paper 10140, Biblioteca dell'Università di Monaco.

Di Paolo A., Raymond J.L. e Calero J., 2010, *Exploring Educational Mobility in Europe*, Ieb Working Papers n. 10/2010.

Eckstein Z. e Nagypal E., 2004, *The Evolution of U.S. Earnings Inequality: 1961-2002*, «Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review», vol. 28 (2), pp. 10-29.

Ellwood D.T. e Kane T.J., 2000, *Who Is Getting a College Education? Family Background and the Growing Gaps in Enrollment*, in Danziger S. e Waldfogel J. (a cura di), *Securing the Future*, Russell Sage Foundation, New York, pp. 283-324.

Eurostat, *Statistics by theme*, disponibile alla pagina web: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes.

Franzini M. e Raitano M., 2008, *Persistence of Inequality: Fathers' Income and Sons' Achievements. Theoretical Problems and New Evidence for European Countries*, Criss Working Paper n. 39/2008.

Galor O., 2005, *From Stagnation to Growth: Unified Growth Theory*, in Aghion P. e Durlauf S. (a cura di), *Handbook of Economic Growth*, vol. I, Elsevier, Amsterdam, pp. 171-293.

Galor O., Moav O. e Vollrath D., 2009, *Inequality in Landownership, the Emergence of Human-Capital Promoting Institutions, and the Great Divergence*, «Review of Economic Studies», vol. 76 (1), pp. 143-179.

Galor O. e Zeira J., 1993, *Income Distribution and Macroeconomics*, «Review of Economic Studies», vol. 60, pp. 35-52.

Ganzeboom H.B. e Treiman D.J., 2007, *Ascription and Achievement in Occupational Attainement in Comparative Perspective*, Russell-Sage University Working Group on Social Inequality, University of California-Los Angeles.

Goldin C. e Katz L.F., 2007, *The Race between Education and Technology: The Evolution of U.S. Educational Wage Differentials, 1890 to 2005*, Nber Working Papers n. 12984, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ma.

Goodwin R., 1967, *A Growth Cycle*, in Feinstein C. (a cura di), *Socialism, Capitalism and Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.

Gould E., 2002, *Rising Wage Inequality, Comparative Advantage, and the Growing Importance of General Skills in the United States*, «Journal of Labor Economics», vol. 20, pp. 105-47.

Gould E., Moav O. e Weinberg B., 2001, *Precautionary Demand for Education, Inequality and Technological Progress*, «Journal of Economic Growth», vol. 6, pp. 285-315.

Grubb W.N., Sweet R., Gallagher M. e Tuomi O., 2009, *Korea*, Oecd Reviews of Tertiary Education, Oecd, Parigi.

Hall P.A. e Soskice D., 2001, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.

Hanushek E. e Woessmann L., 2007, *The Role of Education Quality for Economic Growth*, World Bank Policy Research, Working Paper n. 4122.

Heckman J. e Lochner L., 2000, *Rethinking Education and Training Policy: Understanding the Sources of Skill Formation in a Modern Economy*, in Danziger S. e Waldfogel J. (a cura di), *Securing the Future*, Russell Sage Foundation, New York, pp. 47-83.

Hicks J., 1950, *A Contribution to the Theory of the Trade Cycle*, Clarendon Press, Oxford.

Honkapohja S. e Koskela E., 1999, *The Economic Crisis of the 1990s in Finland*, «Economic Policy», vol. 14 (29), pp. 399-436.

Jannti M., Bratsberg B., Roed K., Raaum O., Naylor R., Osterbacka E., Bjorklund A. e Eriksson T., 2006, *American Exceptionalism in a New Light*, Iza discussion paper, n. 1938.

Kela, *Statistics by topic*, disponibile alla pagina web: http://www.kela.fi/in/internet/english.nsf/NET/280901093540TL.

Krueger A. e Lindahl M., 2001, *Education for Growth: Why and for Whom?*, «Journal of Economic Literature», vol. 39, pp. 1101-36.

Krueger D. e Kumar K., 2004, *Skill-Specific rather than General Education: A Reason for US-Europe Growth Differences?*, «Journal of Economic Growth», vol. 9, pp. 167-207.

Levy F. e Murnane R., 2004, *The New Division of Labor*, Princeton University Press, New York.

Ljungqvist L. e Sargent T., 1998, *The European Unemployment Dilemma*, «Journal of Political Economy», vol. 106, pp. 514-550.

Lundvall B.-A., 1996, *The Social Dimension of the Learning Economy*, druid working papers 96-1, Druid, Copenhagen Business School.

Milgrom P. e Roberts J., 1990, *The Economics of Modern Manufacturing: Technology, Strategy, and Organization*, «American Economic Review», vol. 80 (3), pp. 511-28.

Nelson R. e Pack H., 1999, *The Asian Miracle and Modern Growth Theory*, «The Economic Journal», vol. 109, pp. 416-436.

Nelson R. e Phelps E., 1966, *Investments in Human Capital, Technological diffusion, and Economic Growth*, American Economic Review, vol. 56, pp. 69-75.

Nelson R. e Winter S., 1982, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.

Oecd, 1994, *The OECD Job Study*, Parigi.

Oecd, 2003, *Education at a Glance*: *Oecd indicators*, Parigi.

Polanyi M., 1966, *The Tacit Dimension*, 1a ed. Doubleday & Co, Garden City, Ny.

Raitano M. e Vona F., 2010, *The Economic Impact of Upward and Downward Occupational Mobility: a Comparison of Eight EU Member States*, Ofce Document de Travail n. 29.

Saarivirta T. e Consoli D., 2007, *Where Did They Go? A Study on Newly Established Universities and Graduate Mobility in Finland*, Mpra Paper 11377, University Library of Munich, Germany.

Schizzerotto A. e Barone C., 2006, *Sociologia dell'educazione*, Il Mulino, Bologna.

Sah-Myung H., 1983, *The Republic of Korea (South Korea)*, in R.M. Thomas e T.N. Postlethwaite (a cura di), *Schooling in East Asia*, Pergamon Press, Oxford, pp. 205-240.

Stiglitz J.E., 1987, *Learning to Learn, Localized Learning and Technological Progress*, in Dasgupta P. e Stoneman P. (a cura di), *Economic Policy and Technological Performance*, Cepr, Cambridge University Press, Cambridge, Ma.

Vandenbussche J., Aghion P. e Meghir C., 2006, *Growth Distance to the Frontier and the Composition of Human Capital*, «Journal of Economic Growth», vol. 11, pp. 97-127.

Vona F., 2009, *Innovation Regimes, Job Creative Destruction and the Labour Market*, Working paper 128, Dipartimento di Economia Pubblica, Università La Sapienza.

Young A., 1995, *The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience*, «The Quarterly Journal of Economics», vol. 110, pp. 641-680.

RPS

Ammortizzatori sociali e sostegno al reddito in Italia

Crisi economica e politiche regionali di sostegno al reddito

Manuel Marocco

RPS

La crisi del sistema produttivo ha avuto l'effetto di modificare, rafforzandolo, il ruolo delle amministrazioni regionali nella gestione delle politiche passive al lavoro. Difatti, accanto alle funzioni di governo – e di sostegno finanziario – dei cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga assegnati alle Regioni dall'accordo Stato-Regioni del febbraio 2009, va anche preso in considerazione il fiorire di interventi integrativi e sostitutivi da ultimo messi in campo dalle stesse autonomie territoriali. Tuttavia l'intervento regionale, di rimessa rispetto a quello nazionale, diffuso a macchia di leopardo e comunque necessariamente limitato a livello territoriale, mette in luce l'intrinseco carattere potenzialmente dirompente dei più recenti sviluppi nell'area delle politiche di protezione del reddito, ove non accompagnati in modo adeguato da una forte azione perequativa di livello nazionale.

1. Ammortizzatori sociali e assetto costituzionale: un incastro complicato

La crisi economica ha messo a nudo la fragilità del sistema italiano dei cosiddetti ammortizzatori sociali, questa volta sotto un innovativo profilo, che finisce col pesare e aggiungersi ai difetti storici del sistema stesso. Ci si riferisce alla questione istituzionale.

Difatti, al momento in cui si affronterà – veramente – l'ormai «mitica» riforma degli ammortizzatori, sarà imprescindibile dare una soluzione sostanziale riguardo all'assetto politico-istituzionale della materia, ispirandola al principio di «leale collaborazione» tra i diversi livelli, onde evitare che si coltivi una insostenibile e perniciosa disomogeneità territoriale. Si tratta cioè di scongiurare il ripresentarsi di quanto pare essersi verificato in materie analoghe, in seguito al loro decentramento (si pensi ad esempio ai servizi per l'impiego)[1].

[1] Paradossalmente i sistemi regionali per l'impiego sembrano avere migliori performance ove i divari tra domanda e offerta di lavoro appaiono meno critici e viceversa, potendosi quasi stabilire una relazione direttamente proporzionale fra

La «questione istituzionale» si presenta come un puzzle piuttosto complicato pure in tale campo. Si verifica una concorrenza di competenze tra Stato e Regioni, a causa del posizionamento degli ammortizzatori sociali in una «zona di confine» tra diverse materie (Garofalo, 2006). Ne deriva cioè una «concorrenza di competenze che insistono tutte legittimamente su "pezzi" di un sistema complesso ma unitario» (Caruso, 2007). Stante tale complessa interazione di competenze, la dottrina e poi anche la Corte costituzionale hanno rimarcato la necessità di assicurare il principio di «leale collaborazione istituzionale», sotto forma di «accordi», «intese», insomma di strumenti che, laddove si hanno competenze sovrapposte o confinanti, favoriscano la codecisione dei soggetti interessati o la loro compartecipazione al processo decisionale (Gratteri, 2004).

Come avvenuto in materia di lavoro e formazione professionale, anche per gli ammortizzatori si è assistito ad un progressivo rafforzamento, formale e informale, delle funzioni e dei compiti delle amministrazioni regionali, scandito dalle due fasi del decentramento amministrativo prima e della riforma costituzionale poi.

Dapprima il d.lgs. n. 469/97, pur mantenendo in capo al Ministero del Lavoro «le funzioni e i compiti relativi alle eccedenze di personale temporanee e strutturali», comunque riconosceva limitate funzioni procedurali in capo alle amministrazioni locali. La dottrina (Ricci, 2007) ha sottolineato l'incoerenza tra le minimali funzioni promozionali e consultive allora attribuite e la contestuale vasta «regionalizzazione» delle politiche attive. Del resto, successivamente lo stesso legislatore statale, nel semplificare le procedure per la concessione della Cigs e della integrazione salariale in caso di stipula di contratti di solidarietà (d.p.r. n. 218/2000), ha rafforzato il ruolo delle Regioni[2].

efficienza dei mercati di lavoro e dei servizi per l'impiego. Per così dire, questi ultimi funzionano in modo peggiore dove più sarebbe utile il loro intervento ai fini della correzione dei fallimenti di mercato. Si veda, da ultimo, Isfol, 2009.

[2] Il d.lgs. n. 469/97, «al fine di armonizzare gli obiettivi di politica attiva del lavoro rispetto ai processi gestionali delle eccedenze», si limitava a riconoscere un ruolo regionale relativamente allo svolgimento all'esame congiunto previsto per Cigs e mobilità, alla promozione degli accordi e dei contratti collettivi finalizzati ai contratti di solidarietà e alla formulazione del «motivato parere» nell'ambito delle procedure «di competenza del Ministero del Lavoro». Il d.p.r. n. 218/2000, almeno in materia di Cigs, stabilisce che la richiesta di esame congiunto è presentata, «qualora l'intervento riguardi unità aziendali ubicate in una sola regione», alla Regione (e vale a dire all'ufficio individuato dalla Regione), mentre gli

La riforma costituzionale del 2001 ha poi profondamente inciso sulla ripartizione delle competenze in materia. Assumono così rilevanza, a seconda del tipo di prestazione fornita, la potestà legislativa esclusiva statale in materia di «previdenza sociale», quelle concorrenti in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» e di «previdenza complementare ed integrativa», nonché quella esclusiva regionale in materia di assistenza sociale.

Secondo l'opinione maggioritaria i trattamenti di integrazioni salariale in caso di sospensione delle attività produttive, nonché quelli di disoccupazione, dovrebbero essere riconducibili alla «previdenza sociale» – materia riservata alla potestà esclusiva statale. Peraltro se così sembra esclusa la riconducibilità immediata di detti istituti alla «tutela e sicurezza del lavoro», non sono da negarsi interventi regionali in materia e, in effetti, si sono verificati (si veda più avanti). Sintetizzando, anche sulla base dell'esame della legislazione regionale adottata, sembrerebbe di poter concordare con quella dottrina (Garofalo, 2008) che ha ipotizzato la seguente ripartizione delle competenze in materia di ammortizzatori sociali: potestà esclusiva statale per le prestazioni previdenziali di disoccupazione, quella concorrente per i profili procedurali, nonché per l'intervento complementare e integrativo e, infine, una competenza residuale delle Regioni per il sostegno al reddito dei lavoratori «precari», riconducibile all'assistenza sociale.

2. Gli ammortizzatori sociali in deroga: l'accordo Stato-Regioni e la territorializzazione della disciplina

È tuttavia nel biennio 2009-2010 che i nodi posti dalla questione istituzionale sembrano «venire al pettine». Il determinarsi nel tessuto produttivo della crisi ha infatti spinto il legislatore nazionale, ma anche le amministrazioni regionali, ad apprestare strumenti per contra-

uffici ministeriali (Direzione regionale o provinciale del lavoro a seconda della estensione della richiesta di intervento) sono chiamati solo a partecipare agli incontri in cui si snoda la procedura. Coerentemente con il rafforzamento del livello locale, lo stesso decreto interviene anche rispetto all'individuazione dell'interlocutore sindacale (in primo luogo le Rsu o, in mancanza, le organizzazioni sindacali di categoria comparativamente più rappresentative della provincia). Vi è chi ne ha ricavato una «univoca volontà di valorizzare il livello territoriale più basso» (così Ricci, 2007).

starla e in tale contesto la diversità delle risposte sul territorio si è fatta evidente. Nei paragrafi che seguono verrà dato conto prima delle misure nazionali, in particolare di quelle che comunque chiamano in causa le autonomie territoriali, e quindi delle policy sperimentate da queste ultime.

Nel corso del 2010, in continuità con il cosiddetto «Pacchetto anticrisi» approvato alla fine del 2008 (d.l. n. 185/2008, conv. dalla l. n. 2/2009), il sistema degli ammortizzatori sociali ha continuato a costituire il fulcro centrale della risposta statale/regionale alla crisi economica.

In continuità con il passato, attraverso il potenziamento e l'estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dei rapporti di lavoro, collegati a crisi aziendali o occupazionali, si è cercato di favorire la continuità dei rapporti di lavoro, incentivando i datori di lavoro a trattenere la manodopera alle proprie dipendenze, piuttosto che ricorrere ai licenziamenti (Varesi, 2009).

Tuttavia, la riforma complessiva della materia è stata ulteriormente rinviata[3]. Ciò, nonostante gli storici difetti che affliggono il nostro sistema – riassumendo, incapacità di raggiungere l'intero insieme dei disoccupati e forti disparità del livello di protezione concesso, a seconda della categoria di appartenenza[4] – e confermando del resto quanto oramai si verifica da più di un decennio[5]. La volontà nelle forze politiche e sindacali di affrontare tale riforma, soprattutto per promuovere l'universalizzazione e la razionalizzazione delle prestazioni[6], si è scontrata poi con la difficoltà di conciliare la stessa con vincoli di bilancio

[3] Si noti che il cosiddetto Collegato lavoro (atto Camera 1441-quater-F), al momento in cui si scrive ancora in corso di approvazione, dispone il prolungamento di 24 mesi della delega per la riforma degli ammortizzatori sociali, conferita all'esecutivo dalla l. 247/2007, di attuazione del cosiddetto «Protocollo sul Welfare».

[4] Si veda in proposito Anastasia, Mancini e Trivellato, 2009.

[5] Per una ricostruzione dei tentativi di riforma si veda Liso, 2008.

[6] Il rapporto finale della Commissione Onofri, elaborato nel 1997, tracciava le linee della riforma degli ammortizzatori, punto di riferimento e partenza, tuttora, delle ipotesi *de iure condendo* in discussione. Era ivi prospettato «un sistema strutturato su tre livelli, che riguardano nell'ordine: «1) i trattamenti in caso di sospensione temporanea con la conservazione del rapporto di lavoro; 2) i trattamenti di disoccupazione riservati ai lavoratori che perdono una precedente occupazione; 3) gli interventi di tipo assistenziale da erogare in caso di esaurimento del diritto alle precedenti prestazioni».

e di spesa, come sembra dimostrato dal fallimento di due importanti deleghe (quella del 1999 e del 2007[7]), con tutta probabilità perché – almeno la prima – da realizzarsi espressamente «senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato». La questione centrale da affrontare è proprio quella del finanziamento del sistema.

Ma proprio in proposito la legislazione anti-crisi più recente pone, senza dubbio, delle novità, almeno con riguardo ai casi di sospensione temporanea con conservazione del rapporto di lavoro (il cosiddetto primo livello). Infatti, a regime, nel Pacchetto crisi è previsto che il riconoscimento dei trattamenti di sostegno al reddito sia concesso solo e «subordinatamente» all'intervento integrativo, pari almeno al 20% dell'indennità, a carico degli enti bilaterali costituiti dalle parti sociali. La misura prende spunto dall'esperienza diffusasi a seguito degli accordi interconfederali/intercategoriali stipulati alla fine degli anni '80 nel settore artigiano, i quali hanno dato luogo ad un modello di intervento autonomo e privatistico di sostegno al reddito su base regionale e a struttura intercategoriale[8].

I trattamenti introdotti dal più volte citato d.l. n. 185/2008 (art. 19, co. 1)[9], poiché finalizzati a garantire l'integrazione del reddito nei casi di sospensione del lavoro, svolgono la medesima funzione della cassa

[7] Il riferimento è nuovamente alla l. n. 144/1999 e alla l. n. 247/2007.

[8] Per una ricostruzione del sistema autonomamente sviluppato dal comparto artigiano si veda Liso, 2009.

[9] Si tratta di tre trattamenti [cfr. art. 19, co. 1, lett. a) e b)]:

a) l'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali (pari al 60% dell'ultima retribuzione) estesa, per una durata di non oltre 90 giornate nell'anno, a favore di tutti i lavoratori, con almeno 2 anni di anzianità assicurativa all'Inps e almeno 52 contributi settimanali nel biennio precedente, che risultano sospesi per crisi aziendali o occupazionali;
b) l'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti ridotti (pari al 35% dell'ultima retribuzione) estesa, per una durata di non oltre 90 giornate nell'anno, a favore di tutti i lavoratori, con almeno 2 anni di anzianità assicurativa all'Inps, un contributo settimanale nel biennio precedente la domanda e 78 giornate lavorate nell'anno solare precedente, che risultano sospesi per crisi aziendali o occupazionali;
c) un trattamento sperimentale, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali [vedi lett. a)] e per una durata di non oltre 90 giornate prevista a favore degli apprendisti (con almeno 3 mesi di servizio), in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento.

integrazione e, essendo riservati proprio a tutti coloro che non rientrano nel campo di applicazione di quest'ultima, danno luogo ad un «sistema parallelo» alla cassa (Liso, 2009), basato sul supporto «integrativo» della bilateralità. Inoltre il legislatore ha anche introdotto un trattamento sperimentale, liquidato una tantum in caso di fine lavori, e pari al 30% del reddito percepito l'anno precedente, a favore dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, in mono-committenza, iscritti in via esclusiva alla gestione separata Inps (art. 19, co. 2)[10].

Il «sistema parallelo» alla Cassa sopra ricordato ha beneficiato – e beneficia – di un indispensabile puntello costituito dai cosiddetti ammortizzatori in deroga, i quali suppliscono ove l'intervento degli enti bilaterali sia assente. Quello che pare uno dei principi ispiratori dei futuri ammortizzatori sociali – il cosiddetto *welfare negoziale*[11] – allo stato continua ad essere supportato, con finalità di estensione del campo di applicazione soggettiva delle tutele economiche, dalla deroga.

A seguito di una modifica del testo originario[12], l'intervento degli enti bilaterali è divenuto «del tutto eventuale e volontario» (Spattini e Tiraboschi, 2009); infatti, è stato espressamente previsto[13] che, «nei casi

[10] La Legge finanziaria 2010 (l. n. 191/2009) ha fissato detta aliquota, in precedenza pari al 20%. La stessa legge ha comunque previsto un tetto massimo pari a 4.000 euro e riformulato i requisiti assicurativi, di reddito e lavorativi di accesso alla misura. Nello specifico sono necessari: almeno 3 mesi di contribuzione nell'anno precedente e almeno uno nell'anno di riferimento; un reddito lordo percepito nell'anno precedente compreso tra i 20.000 e i 5.000 euro; l'assenza di lavoro da almeno 2 mesi.

[11] Vedi il *Libro Bianco sul futuro del modello sociale* (Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche sociali, 2009). Si intende riferirci alla prospettiva di sviluppo accanto ad un pilastro pubblico di uno privato, il quale secondo lo stesso *Libro Bianco*: «[…] dovrebbe svilupparsi attraverso la diffusione degli organismi bilaterali promossi dalle parti sociali anche grazie alla completa remissione ad essi della gestione dei fondi alimentati da contribuzioni obbligatorie dei lavoratori e degli imprenditori e oggi dedicati alla cassa integrazione» (p. 54).

[12] Liso (2009) critica il meccanismo originariamente previsto, lamentando la violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui faceva dipendere il diritto alla prestazione previdenziale dall'esistenza di quella a carico dell'ente bilaterale. Sicché il godimento di una prestazione a carattere generale veniva rimessa all'autonomo dispiegarsi della contrattazione collettiva, con conseguenze negative sulla erogazione della prestazione generale ove i meccanismi privati (l'ente bilaterale, ovvero la capacità finanziaria dello stesso) non si verificassero nel caso concreto.

[13] Così il d.l. n. 5/09, conv. dalla l. n. 33/09, integrando in proposito la citata l. n. 2/09.

ove manchi l'intervento integrativo degli enti bilaterali», gli stessi lavoratori possano comunque beneficiare dei trattamenti di sostegno del reddito[14], accedendo direttamente ad una fonte di finanziamento ulteriore e alternativa, che chiama in causa, dal punto di vista procedurale e non solo, le Regioni.

Gli ammortizzatori sociali in deroga sono stati introdotti, agli inizi del nuovo millennio, proprio per superare la settorialità e i limiti di durata imposti dal regime legale ordinario[15]. In tal caso, rispetto comunque ad una «tradizionale» tendenza ad interventi contingenti e settoriali, la concessione degli strumenti di integrazione salariale avviene non più – e per meglio dire non solo – sulla base di apposite leggi, ma di provvedimenti amministrativi. Così nelle leggi finanziarie[16] appare reiterata la disposizione che autorizza il Ministro del lavoro a disporre determinati stanziamenti del Fondo per l'occupazione al fine di concedere «in deroga alla vigente normativa […], anche senza soluzione di continuità, trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale». Peraltro una lettura attenta della disposizione contenuta nella Legge finanziaria per l'anno 2009[17], consentiva di identificare uno «scarto» procedurale rispetto alle modalità di concessione della misura fino a quel momento disposte, scarto che apparentemente poteva far presagire una certa *diminutio* dell'intervento territoriale, in particolare delle parti sociali. Infatti, mentre per il 2009 – ma anche per il 2010[18] – la concessione dei trattamenti da parte del ministro del Lavoro, di concerto con quello dell'Econo-

[14] Una volta riconosciuto ai lavoratori «non coperti» l'accesso diretto agli ammortizzatori sociali in deroga, si è anche ritenuto di attribuire, almeno per il biennio 2009-10, un «trattamento equivalente» a quello spettante in tal caso: l'importo totale dei benefici all'inizio richiamati è stato pertanto innalzato e parificato a quello dei trattamenti di cassa integrazione e mobilità e vale a dire all'80% della retribuzione, ponendo a carico dell'Inps tale incremento.

[15] Per una ricostruzione si veda Miscione, 2007.

[16] Per il 2010 si veda il comma 138, art. 2, della l. n. 191/2009.

[17] L. n. 203/2008, art. 2, comma 36.

[18] L'art. 2, co. 138, della l. n. 191/2009 dispone che: «[...] il ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, può disporre, *sulla base di specifici accordi governativi* e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali», corsivo nostro.

mia, avviene meramente «sulla base di specifici accordi governativi», in precedenza si prevedeva una propedeutica e ulteriore fase di concertazione locale. Nella Finanziaria per il 2008[19], a titolo esemplificativo, era previsto che detti «accordi in sede governativa» dovessero comunque recepire «le intese già stipulate in sede territoriale»[20].

Il «presagio» tuttavia è stato platealmente smentito dai successivi avvenimenti: non solo è stata ripristinata detta fase concertativa, ma è stato amplificato e rafforzato l'impianto localistico della concessione della deroga. Ci si riferisce all'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome stipulato il 12 febbraio 2009 in merito a «Interventi e misure anticrisi con riferimento al sostegno del reddito e alle competenze», poi sancito nella Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009.

In tale ambito, oltre ad essere stato ribadito e rafforzato il ruolo delle Regioni nella concessione dei trattamenti, si è soprattutto disposto – ed è questa la reale novità rispetto al passato – il diretto coinvolgimento economico delle stesse autonomie nel finanziamento della spesa stimata per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Nell'accordo, dopo aver precisato – precauzionalmente – che il «sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenta […] una devoluzione della funzione» e aver stimato una spesa di 8.000 milioni di euro nel biennio 2009-2010, per «azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro», è stato concordato un impegno finanziario di entrambe le parti per pervenire a detta soglia di spesa. In particolare le Regioni si sono impegnate a garantire, «a valere sui programmi regionali Fse», circa il 30% dell'impegno stimato, per realizzare «azioni combinate di politica attiva e di completamento del sostegno al reddito». Pertanto – si chiarisce – le persone beneficiarie dei trattamenti in deroga riceveranno, da una parte, una quota dell'indennità a valere sulle risorse nazionali e, dall'altra, a valere sui Programmi regionali Fse, di un'azione formativa o di politica attiva governata dalla Regione «integrata dall'erogazione di un sostegno al reddito che, assieme al sostegno a carico dei fondi nazionali, rientri nel limite dei massimali previsti dalle leggi».

Il coinvolgimento finanziario regionale, e nello specifico delle quote Fse, ha comportato il necessario accrescimento delle funzioni gestio-

[19] L. n. 244/2007, art. 2, comma 521.

[20] Per una ricostruzione della disciplina precedente al citato d.l n. 185/2008, si veda Barbieri, 2009.

nali a livello territoriale, con una sorta di commistione tra le procedure di concessione del trattamento in deroga e le regole che governano l'utilizzo dei fondi europei. La compartecipazione finanziaria comunitaria e l'esclusiva finalizzazione di tale spesa al sostegno delle politiche attive del lavoro, secondo i dettami della Strategia europea per l'occupazione (Seo), ha determinato la valorizzazione delle istituzioni italiane competenti in tale ultima materia e vale a dire, appunto, le Regioni[21].

Così l'accordo Stato-Regioni disegna una complessa procedura valevole per il biennio 2009-10, che evidenzia una *territorializzazione* della disciplina, posto che la concessione dei trattamenti ad opera dell'Inps avverrà, in alcuni casi, previa autorizzazione della Regione, la quale si occuperà insieme alle parti sociali anche di definire i «lavoratori destinatari dei trattamenti, l'utilizzo temporale dei trattamenti […] ed il riparto delle risorse tra le situazioni di crisi occupazionale». Si attribuisce così, sostanzialmente, a tali accordi-quadro una funzione normativa (Vergari, 2009).

La procedura per il finanziamento e l'implementazione degli ammortizzatori in deroga, fondandosi su di una complessa rete di relazioni tra soggetti, è stata ricondotta ad unità attraverso una successione standardizzata di accordi[22], così da formalizzare e rendere trasparente l'impegno di tutte le parti, soprattutto attribuendo all'accordo quadro concertativo territoriale il compito di definire gli aspetti essenziali della disciplina della deroga, pur nell'ambito di una «dote» finanziaria predefinita. Dunque la concertazione istituzionale ed economica è stata lo strumento con cui si è provveduto a governare la deroga.

La *territorializzazione* della disciplina deriva anche dalla necessità di co-

[21] La Seo, privilegiando politiche dirette all'offerta di lavoro, piuttosto che misure keynesiane di supporto alla domanda, si basa su «una diversa idea di responsabilità pubblica, prevalentemente centrata sullo stimolo alla impiegabilità dei lavoratori» (Giubboni, 2003), che vede quale principale veicolo attuativo i servizi per l'impiego.

[22] Lo stesso accordo di febbraio infatti prevede la stipula di un «accordo bilaterale» tra Ministero e Regioni (il cui schema era allegato allo stesso patto istituzionale), di un accordo quadro tra Regione e parti sociali e di una Convenzione tra la stessa amministrazione locale e l'Inps, con cui definire per ciascun territorio, rispettivamente: 1) lo sforzo economico pattuito, 2) la tipologia, la durata, i requisiti di accesso e la platea soggettiva degli strumenti adottati per la tutela economica e per l'occupabilità a favore dei lavoratori, 3) le procedure di comunicazioni tra i soggetti coinvolti.

niugare, secondo i dettami delle politiche di cosiddetta attivazione dei disoccupati[23], le politiche passive con quelle attive, queste ultime di competenza regionale. In effetti il diritto del lavoratore alla erogazione economica da parte dell'Inps sorge a seguito della sottoscrizione della dichiarazione di immediata disponibilità (Did), mentre l'accesso alla politica attiva è condizionata, e concordata, nell'ambito del Patto di servizio, stipulato con il servizio competente. Senza entrare nel merito della specifica tematica[24], va comunque sottolineato che proprio tali ultimi due strumenti dovrebbero realizzare[25] la sopra richiamata coniugazione tra politiche passive e attive. L'obiettivo esplicito è quello di garantire meccanismi di condizionalità del sistema e vale a dire perdita del «diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale», in caso di rifiuto di un lavoro congruo, nonché ove il beneficiario «rifiuti di sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità o, una volta sottoscritta la dichiarazione, rifiuti di partecipare a un percorso di riqualificazione professionale, ovvero non vi partecipi regolarmente senza adeguata giustificazione». A tale particolare fine, proprio perché ad una complessa rete di relazione tra i soggetti corrisponde un altrettanto articolato sistema di scambio di informazioni, è stata disposta l'istituzione presso l'Inps di una «Banca dati dei percettori di trattamenti previdenziali o di altri sussidi o indennità pubbliche», implementata – e liberamente accessibile – da tutti i soggetti coinvolti nella gestione delle misure. Ne derivano quindi obblighi di comunicazione in capo agli stessi enti erogatori delle politiche e sanzioni in caso di inadempimento degli stessi[26]: infatti i «servizi compe-

[23] Su questi temi la letteratura, in particolare sociologica, è piuttosto ampia; si veda il numero monografico *Attivazione e individualizzazione* della «Rivista delle politiche sociali» (n. 1, 2005). Per una ricostruzione dei modelli di attivazione dei disoccupati adottati in alcuni Stati vedi Eichhorst e al., 2008 e Lagala e D'Onghia, 2010.

[24] Sia consentito rinviare a Marocco, 2008.

[25] Il condizionale è d'obbligo poiché, continua a sussistere una duplice disciplina decadenziale, una relativa alla prestazione economica e una relativa all'accesso ai servizi all'impiego, con tutto ciò che ne consegue ove ricorrano sfasature tra di esse. Si veda in proposito Liso, 2009.

[26] Il mancato invio tempestivo di dette informazioni può comportare responsabilità per danno erariale per i responsabili degli uffici dei centri per l'impiego, o di altre amministrazioni pubbliche coinvolte e in ogni caso determina la revoca della autorizzazione o dell'accreditamento per i servizi competenti autorizzati o accreditati (vedi art. 12, co. 3, d.m. n. 46441/2009).

tenti» (Centri per l'impiego provinciali ed enti autorizzati o accreditati), i responsabili della attività formativa, le agenzie per il lavoro ovvero i datori di lavoro, sono tenuti a segnalare all'Inps «i nominativi dei soggetti che possono essere ritenuti decaduti dai trattamenti previdenziali e le relative motivazioni», con conseguente intervento dello stesso Istituto previdenziale deputato a dichiararne la decadenza.

In vista della scadenza del biennio di finanziamento disposto dall'accordo del febbraio del 2009, appare ancora presto per esercizi valutativi, soprattutto in termini di impatti occupazionali relativi ai soggetti beneficiari dei trattamenti di sostegno al reddito e quindi delle politiche attive promosse dalle Regioni.

Tuttavia va ribadito che l'impianto degli ammortizzatori sociali in deroga, disciplinato dall'accordo appena citato, è comunque provvisorio e, seppure verrà rinnovato per il futuro, conserverà tale carattere: insomma non si è trattato della riforma degli ammortizzatori sociali, ma per così dire di una soluzione *in apnea* in attesa di tempi migliori. Mentre l'apporto privato al sistema attraverso la bilateralità non è decollato – e non solo per difficoltà tecnico-giuridiche – sono state le risorse pubbliche, la fiscalità generale, ad aver garantito il finanziamento della deroga. Resta così impregiudicata la problematica del reperimento delle risorse.

Ove, secondo i più recenti sviluppi, il futuro sistema degli ammortizzatori fosse *misto*, si pone allora la scelta della quota parte di finanziamento da spostare sulla fiscalità generale (peraltro con rischi diseducativi sui fruitori, datori e lavoratori, per così dire, «deresponsabilizzati»), nonché della quota che manterrebbe il carattere assicurativo-mutualistico. Per tale ultima quota si tratterà di aumentare il concorso solidaristico delle imprese e la partecipazione dei lavoratori. Quanto al primo degli elementi, ove la scelta si orienti verso un'implementazione dell'apporto della bilateralità, bisognerà scegliere in maniera univoca uno dei modelli sino ad ora sperimentati dal legislatore per risolvere le problematiche derivanti dal carattere privatistico dello strumento. Difatti, l'uso della bilateralità, per evitare rischi di settorializzazione delle tutele, impone di individuare sicure modalità di imposizione della contribuzione presso le imprese. Si rileva che mentre i modelli a contribuzione obbligatoria, anche nella forma ad utilizzo facoltativo (ci si riferisce ad esempio. all'esperienza del comparto della somministrazione ovvero ai fondi per la formazione continua), hanno dato i loro frutti, non altrettanto può dirsi per quelli volontari. Dovrebbe poi essere diversamente valutata la diversa allocazione del rischio. Il co-

sidddetto sventagliamento delle tipologie contrattuali impone infatti di corredare ciascuna tipologia contrattuale con un premio assicurativo adeguato al rischio di disoccupazione.

Tornando alla concreta implementazione dell'accordo del 2009, una prima indicazione può essere fatta in ordine alla coniugazione delle politiche passive e attive ivi prevista. Da una parte è riscontrabile l'effettività della prestazione sociale offerta ai lavoratori: i lavoratori hanno ricevuto sia il trattamento di integrazione salariale che la politica attiva, quest'ultima nella maggioranza dei casi sotto forma di interventi formativi, poiché si trattava di soggetti il cui rapporto di lavoro è stato sospeso e non interrotto. Dall'altra l'effettiva coniugazione delle politiche è complicata dalla particolare configurazione del sistema italiano di protezione del reddito in caso di sospensione del rapporto di lavoro. Difatti, la flessibilità temporale di tale ultimo strumento, che permette anche brevi riduzioni dell'orario di lavoro, non consente sempre una adeguata programmazione degli interventi formativi, a tutto danno della efficacia di questi ultimi in termini di maggiore impiegabilità dei lavoratori.

3. Le politiche regionali di sostegno al reddito

Se l'accordo del febbraio 2009 ha determinato una *svolta federalista* nella gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, il biennio 2009-2010 ha anche rappresentato per molte Regioni il momento per iniziare a costruire dei propri autonomi sistemi integrativi-sostitutivi di protezione del reddito. Tale evoluzione è «suggellata» dalla avvenuta delega, ad opera della Finanziaria 2010, delle «funzioni in materia di gestione di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità» alle Province autonome di Trento e Bolzano[27]. La delega, da esercitarsi senza oneri aggiuntivi per lo Stato ma con la facoltà di prevedere «risorse aggiuntive proprie», è da concordare con le istituzioni nazionali di riferimento (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e Inps) e dovrà essere adottata «sulla base dei principi della legislazione statale»[28]. C'è da chiedersi se la delega costituisca una svolta istituzionale della

[27] Art. 2, co. 124-25, l. n. 191/2009.

[28] Il riferimento ai principi ricavabili dall'ordinamento concerne in particolare «i criteri di accesso» agli stessi ammortizzatori sociali, così da ridurre la possibilità di differenziazioni territoriali su tale specifico aspetto.

materia, in particolare ove essa sia riletta alla luce di quanto già avvenuto nel passato in materia di servizi per l'impiego. Sono state proprio le Province autonome infatti ad aver dato l'abbrivio al decentramento amministrativo in materia di mercato del lavoro alla fine degli anni '90[29].
Passando ad esaminare la legislazione più recente, e solo di alcune Regioni a mero fine esemplificativo (vedi tavola 1), si evidenzia subito la varietà delle misure adottate, che possono essere ricondotte – seppure con qualche necessaria semplificazione – a due principali finalità: il sostegno dei titolari di ammortizzatori sociali «forti» (misure 1-3, tav. 1) e quello dei lavoratori non altrimenti «coperti» dal sistema (misure 4-7, tav. 1).

Tavola 1 - Misure di welfare locale

Regione	Sostegno economico titolari di ammortizzatori sociali «forti»			Sostegno economico lavoratori privi di ammortizzatori sociali «forti»				
	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)
	Integrazione salariale lavoratori in Cds Anticipi sui trattamenti di integrazione salariale		Sostegno alla bilateralità	Lavoratori somministrati	Cococo	Lavoratori disoccupati «sotto soglia»	Lsu/Cantieri scuola-lavoro	Reddito minimo
Calabria						X	X	
Campania			X	X				X
Friuli-V.G.	X	X	X		X			
Lazio								X
Liguria		X					X	
Lombardia			X	X	X			
Marche	X				X	X		
Piemonte		X			X	X		
Puglia				X				
Sardegna							X	
Toscana	X	X			X	X		
Veneto				X	X	X	X	

[29] Queste ultime difatti si erano viste attribuita la delega di funzioni amministrative «in materia di collocamento e avviamento al lavoro», attraverso una serie di appositi decreti legislativi di attuazione degli statuti, emanati negli anni 1995 e 1996 (rispettivamente dd.lgs. nn. 430/1995 e 514/1996), già prima cioè delle Regioni a statuto ordinario, le quali ne avrebbero beneficiato solo negli anni successivi, grazie al d.lgs. n. 469/97 già citato.

Sono tre le principali tipologie di strumenti riconducibili alla prima finalità.

In primo luogo alcune Regioni hanno deciso di promuovere la stipula dei contratti di solidarietà difensivi (Cds), prevedendo un contributo per l'integrazione della retribuzione dei lavoratori, ridotta in ragione della riduzione dell'orario di lavoro (misura 1). Così il Friuli-Venezia Giulia ha previsto l'erogazione di tale contributo[30] sulla base delle domande presentate dalle imprese, che comunque abbiano già beneficiato del decreto ministeriale di concessione del trattamento di integrazione salariale ovvero del contributo di solidarietà. L'intervento regionale risulta così «parallelo» a quello statale e inteso a sostenere in via ulteriore il trattamento retributivo dei lavoratori coinvolti nella riduzione dell'orario di lavoro. Del tutto simile è la misura apprestata dalla Regione Marche[31]: anch'essa si applica alle fattispecie previste dalla normativa nazionale[32], seppure si nota una estensione della platea dei lavoratori coinvolti (sono ivi considerati anche quelli assunti con contratto a termine, di apprendistato e di inserimento). Infine, anche la Toscana, sempre in parallelo alle misure nazionali, ha introdotto una integrazione al reddito per i lavoratori che aderiscono ai contratti di solidarietà, difensivi e espansivi, con cadenza trimestrale per un importo pari al 20% della retribuzione.

Tale Regione ha anche disciplinato la seconda delle misure riconducibili alla tutela dei beneficiari di ammortizzatori sociali «forti» e vale a dire l'anticipazione finanziaria in particolare della Cigs – ma non solo – per evitare l'insorgere di situazioni di disagio in capo ai soggetti sospesi dal lavoro, nel periodo di attesa dell'erogazione del trattamento

30 Il contributo, finanziato nel 2009 per un milione di euro, è pari a 2 euro per ciascuna ora del monte ore non dovuto a seguito della riduzione di orario per un periodo massimo di 12 mesi ed è ripartito tra impresa e lavoratore in aliquote differenziate a seconda del settore di appartenenza dell'impresa (aziende industriali rientranti nel campo di applicazione della Cigs; imprese che non ricadono nel campo di applicazione della Cigs e che abbiano avviato la procedura di mobilità e imprese artigiane) che ha stipulato il contratto di solidarietà.

31 Per il 2010 il finanziamento previsto è pari a euro 500.000 (nel 2009 era pari a 3 milioni di euro).

32 Imprese non rientranti nel campo di applicazione della Cigs; imprese con meno di 15 addetti; imprese artigiane con meno di 16 dipendenti, a condizione che i lavoratori a orario ridotto percepiscano, a carico dei fondi bilaterali, una prestazione di entità non inferiore alla metà della quota del contributo pubblico destinata ai lavoratori stessi.

di integrazione salariale (misura 2). Secondo la procedura in genere adottata anche da altre aree (Friuli-Venezia Giulia, Liguria), l'ente locale si fa garante dell'operazione di anticipo[33] cui provvedono istituti bancari accreditati, contro l'impegno del lavoratore a «domiciliare» presso lo stesso istituto le somme che riceverà dall'Inps al momento del pagamento del trattamento. In Friuli è stato costituito il «Fondo regionale di garanzia per l'accesso al credito da parte dei lavoratori precari» (si veda anche più avanti), il quale tra l'altro soccorre i lavoratori «nel periodo di attesa dell'erogazione della Cigs» e interviene a garanzia della anticipazione[34] erogata dalle banche convenzionate. In Liguria è stato invece costituito il «Fondo di garanzia», che concede garanzie fidejussorie a favore dei lavoratori. In questo caso possono accedere all'aiuto anche i beneficiari di ammortizzatori sociali concessi in deroga ed è inoltre prevista la possibilità che la Giunta regionale estenda il beneficio anche a coloro che risultino assoggettati alla Cigo. Infine, pure il Piemonte ha predisposto una misura di anticipazione della Cigs, tuttavia in questo caso è direttamente l'Agenzia Piemonte Lavoro ad anticipare le somme[35], previo il rilascio da parte del lavoratore di un mandato irrevocabile di rappresentanza con procura all'Agenzia stessa, per la riscossione del credito presso l'Inps.

L'ultima delle misure riconducibili alla protezione del reddito di lavoratori comunque già protetti – in questo caso da misure sviluppate autonomamente dal sistema delle relazioni industriali – è relativa al sostegno regionale alla bilateralità, rispetto al quale l'intervento pubblico è espressamente qualificato come «integrativo» (misura 3). Così Campania e Friuli-Venezia Giulia, in maniera quasi identica, hanno disposto la partecipazione regionale ai piani di sostegno al reddito predisposti dagli enti bilaterali, sotto forma di erogazione di borse di studio a favore dei lavoratori che, nell'ambito dei suddetti piani, partecipano ad attività formative. L'intervento friulano è stato anche mirato specificatamente all'ente bilaterale del settore artigiano territoriale (E-

[33] Per un importo massimo di 5.600 euro, elevabile a 8.400 in caso di proroga o rinnovo dell'affidamento da 8 a 12 mesi, per un importo massimo mensile di 700 euro.

[34] Per un importo massimo corrispondente al 90% del finanziamento bancario e comunque non superiore a 3.060 euro.

[35] Per un importo di 600 euro al mese (300 euro per i lavoratori part-time) per un numero massimo di 6 mesi, prorogabili a 12 solo qualora l'Inps segnali particolari difficoltà nel procedere direttamente ai pagamenti.

biart), a favore del quale è stato disposto un finanziamento (500 mila euro per il 2009), finalizzato proprio a sostenere l'attuazione del d.l. n. 185/2008 (vedi sopra) e le spese relative al sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti delle aziende in crisi. Infine, con una norma di promozione di carattere generale, anche la Lombardia ha previsto il cofinanziamento delle azioni dei fondi regionali bilaterali, in particolare di quelle volte ad assicurare «forme di sostegno al reddito complementari o integrative in caso di sospensione del lavoro per crisi o in caso di disoccupazione».

Se le misure sin qui considerate sono principalmente rivolte ai soggetti tradizionalmente tutelati dal sistema degli ammortizzatori sociali, alcune Regioni hanno inoltre disciplinato interventi a favore di soggetti che, in virtù delle proprie condizioni lavorative (in particolare a causa delle tipologie contrattuali con cui sono assunti, nonché perché privi dei requisiti assicurativi e di anzianità aziendale richiesti) non possono, in genere, accedere a trattamenti di sostegno del reddito.

Quattro Regioni (Campania, Lombardia, Puglia e Veneto) hanno innanzi tutto previsto, sulla scorta di un accordo nazionale[36], forme di tutele aggiuntive rispetto a quella statali a favore dei lavoratori somministrati non coperti da alcun ammortizzatore sociale, valorizzando il ruolo degli enti bilaterali (misura 4). Si tratta di una misura mista (voucher formativo accompagnato da un'indennità di accompagnamento) rivolta a lavoratori che, a causa della brevità delle missioni presso le aziende utilizzatrici, non possono accedere alle tutele da ultimo introdotte dal Pacchetto anticrisi.

Diverse Regioni hanno poi tutelato i titolari di altri rapporti di lavoro e vale a dire i collaboratori coordinati e continuativi anche a progetto, pure questi presi in considerazione dall'appena richiamato Pacchetto (vedi sopra). Tali soggetti sono beneficiari, oltre che di misure esclusivamente loro rivolte, anche di interventi a largo spettro. Alcune Regioni hanno infatti disciplinato l'erogazione di indennità una tantum a favore di soggetti che hanno perso il lavoro a causa della crisi, sono privi di ammortizzatori sociali e, di conseguenza, risultano in condizioni di «povertà» in quanto titolari di un reddito al di sotto di una certa soglia minima (misura 6). Il sussidio, condizionato alla disponibilità allo svolgimento di una attività di lavoro, prescinde dalla tipolo-

[36] Ci si riferisce all'accordo stipulato nel maggio 2009 tra parti sociali di settore e Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Per maggiori dettagli sia consentito rinviare a Marocco, 2010.

gia del rapporto di lavoro precedente, sicché esso diviene neutrale ai fini del godimento dello stesso.

Cominciando dalle misure dedicate unicamente ai cococo (misura 5), si segnala che il Friuli-Venezia Giulia ha previsto un «sostegno al reddito» per tali lavoratori, erogato tramite l'Inps territoriale, nel caso di fine lavoro, cumulabile con quello previsto a livello nazionale[37].

Se si considerano le misure più genericamente rivolte ai disoccupati con redditi sotto soglia, cui si faceva prima cenno, sempre il Friuli-Venezia Giulia ha previsto che il già citato «Fondo regionale di garanzia per l'accesso al credito da parte dei lavoratori precari»[38] possa essere anche utilizzato per agevolare l'accesso al credito da parte dei «lavoratori precari», il cui reddito sia inferiore a 24 mila euro. Come nel caso degli anticipi dei trattamenti di integrazione salariale[39], la Regione interviene tramite la concessione di una garanzia fideiussoria[40] per finanziare in questo caso l'acquisto di beni di consumo durevoli o anche per la stipulazione con una banca convenzionata di un contratto di credito

[37] Si tratta di un trattamento una tantum pari al 30% del reddito da lavoro derivante dalle collaborazioni percepito l'anno solare precedente a quello di riferimento, fino a un massimo di 4.000 euro. In ogni caso la somma liquidata complessivamente non può comunque superare il 30% del reddito percepito nell'anno precedente. Il trattamento regionale, oltre ad essere configurato come integrativo rispetto a quello nazionale, è anche sostitutivo: è previsto che, nell'ipotesi in cui sia stata presentata la domanda del trattamento nazionale e l'Inps non possa accoglierla esclusivamente per la mancanza delle condizioni previste dalla stessa normativa nazionale, la domanda si considera valida ai fini del trattamento regionale.

[38] Destinatari della garanzia sono, appunto, lavoratori assunti, per almeno 12 mesi nel biennio precedente, con tipologie contrattuali flessibili, sia di lavoro dipendente (contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, anche parziale; contratto di lavoro intermittente; contratto di inserimento, contratto di somministrazione di lavoro a tempo determinato), che autonomo (contratto di lavoro a progetto; cococo stipulata con la pubblica amministrazione).

[39] Si noti che diverse misure di livello territoriale si appoggiano sul sistema del credito. Questo interviene a favore di soggetti in difficoltà economica, previo prestazione di garanzia da parte della amministrazione pubblica. Oltre alle misure ricordate nel testo (anticipazione dei trattamenti di integrazione salariale), può essere menzionato che Liguria e Piemonte rilasciano garanzie anche al fine di ottenere, da banche convenzionate, anticipazioni parziali del trattamento retributivo maturato e non percepito che i lavoratori vantano nei confronti delle imprese in ritardo nel pagamento della retribuzione.

[40] Per un importo da un minimo di 4.950 euro ad un massimo di 15.030 euro.

al consumo non avente ad oggetto l'acquisto di determinati beni. Calabria, Marche, Piemonte e Toscana sono le amministrazioni ad aver introdotto veri e propri sostegni monetari a favore dei disoccupati privi di un reddito dignitoso. Le Marche hanno disciplinato il «Contributo di solidarietà», un'indennità una tantum (1.200 euro)[41] a favore dei residenti da almeno 3 anni nella regione e disoccupati, a causa di licenziamento, dimissioni per giusta causa e mancato rinnovo di un contratto a termine. Assimilati a questi ultimi sono i collaboratori; nel caso di contratti a tempo, siano essi dipendenti o autonomi, è comunque richiesta la maturazione di un periodo lavorativo di almeno 3 mesi, ovvero 90 giorni con uno o più contratti anche non continuativi.
Il Piemonte invece considera i collaboratori nel contesto del «Sussidio a favore di lavoratori in gravi difficoltà economiche» più volte rifinanziato[42]. Il sussidio (pari a 2.500 euro una tantum) – espressamente definito «assistenziale» e sottoposto al *work test*[43] – è erogato dall'Agenzia tecnica regionale. Destinatari sono «lavoratori e lavoratrici che, a causa dell'involontaria interruzione, definitiva o temporanea, del contratto di lavoro con imprese localizzate in Piemonte, si trovano in una situazione economica pari o inferiore alla soglia minima» (per il 2010, pari a 13.000 euro) e che comunque siano «disoccupati o sospesi privi di trattamenti previdenziali». Tra questi ultimi sono espressamente considerati[44], accanto ai lavoratori dipendenti (contratto a tempo indeterminato licenziati, a tempo determinato scaduto o risolto prima per cause connesse alla crisi aziendale) con almeno 90 gg. di anzianità lavorativa, i collaboratori con la stessa anzianità (anche con più committenti), nel caso in cui il rapporto sia giunto a scadenza naturale o

41 È prevista l'erogazione di 200 euro mensili da corrispondere per un periodo di 6 mesi, in una unica soluzione.

42 Per il 2010 la misura è stata ulteriormente finanziata per 12.500.000 euro.

43 I beneficiari sono tenuti a partecipare alle attività, promosse dai Cpi, di orientamento professionale, inserimento lavorativo, formazione, riqualificazione o relative ad altre misure o iniziative di politica attiva del lavoro che favoriscono l'integrazione professionale, l'inserimento o il reinserimento lavorativo.

44 In realtà la disciplina ora vigente sembra aver ri-orientato lo strumento verso i titolari di ammortizzatori sociali forti. Per il 2010 la d.g.r. 21 dicembre 2009, n. 93-12927 ha stabilito che, oltre al reddito sottosoglia, requisito per accedere al sussidio sia la titolarità di trattamenti di integrazione salariale o di disoccupazione (Cigo, Cigs o in deroga; indennità per mobilità anche in deroga; indennità per disoccupazione ordinaria o speciale per l'edilizia) nel periodo intercorrente dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2009.

sia stato interrotto prima dal committente in seguito a crisi aziendale.
In maniera simile la Toscana ha introdotto un contributo una tantum (pari 1.650 euro) rivolto ai lavoratori licenziati per ragioni riconducibili alla crisi, privi di ammortizzatori sociali e il cui reddito sia inferiore ad una certa soglia[45]; anche in questa Regione possono accedere alla misura, oltre ai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato e determinato, i cococo a progetto, il cui contratto sia «risolto dal committente per assoggettamento dell'azienda a procedura concorsuale, per cessazione dell'attività, o per riduzione dell'organico aziendale dovuta alla situazione di crisi».
Il Veneto ha istituito il «Fondo regionale per il sostegno al reddito e all'occupazione» finalizzato alla erogazione anche di «assegni di sostegno al reddito» a favore di «disoccupati, lavoratori sospesi dal lavoro privi di ammortizzatori sociali e di lavoratori senza vincolo di subordinazione». In tale ambito è stato disciplinato un primo intervento dedicato ai «nuclei familiari monoreddito e/o monoparentali ove il capofamiglia sia disoccupato o inoccupato e privo di ammortizzatori sociali», prevedendo un finanziamento pari a 3.000.000 di euro per l'erogazione di un buono di sostegno al reddito del valore di 2.000 euro ai soggetti che saranno individuati con l'emanazione di un apposito bando regionale.
Anche la Calabria ha disciplinato una misura del tutto simile a quelle fin qui considerate. Si tratta di un «bonus sociale» annuo (pari a 3.600 euro)[46], rivolto ai disoccupati compresi nella fascia d'età tra i 40 e i 55 anni, in stato di disoccupazione da più di 12 mesi inseriti in nuclei familiari poveri e che abbiano dichiarato presso un Cpi l'immediata disponibilità a svolgere attività lavorativa. Anche in questo caso l'accesso al sostegno monetario è legato allo stato di disoccupazione, al-

[45] È richiesto inoltre: la precedente occupazione presso unità produttive o operative di imprese, nonché di studi professionali, localizzate in Toscana; la maturazione di un'anzianità lavorativa di almeno 180 gg. complessivi, anche per effetto di più contratti non continuativi e con datori di lavori diversi; lo stato di disoccupazione da almeno 3 mesi; la sottoscrizione del patto di servizio integrato.

[46] La misura è stata finanziata con 30 milioni di euro per ciascuna delle annualità 2009 e 2010, mettendo a disposizione risorse regionali (2 milioni di euro), statali (8 milioni di euro) e comunitarie (20 milioni di euro). Il relativo Bando di attuazione, emanato nel settembre 2009 (Burc n. 38, del 18 settembre 2009), prevedeva la spesa per un ammontare incrementabile di 3.600.000 euro. L'elenco degli ammessi, pubblicato nel febbraio 2010, riguardava circa 20.000 soggetti.

l'assenza di altri sostegni al reddito, alla «situazione di povertà»[47] e alla disponibilità al lavoro.

Similari sono poi, almeno con riguardo alle condizioni di eligibilità, i Lavori socialmente utili (Lsu) e i Cantieri scuola-lavoro (misura 7), da ultimo ri-attivati da diverse Regioni.

La Calabria ha disciplinato una forma di «sostegno al reddito» consistente nella concessione di un sussidio di 500 euro mensili per 12 mesi, attraverso la utilizzazione dei beneficiari in attività socialmente utili e di pubblica utilità. A beneficiarne sono nuovamente i disoccupati in senso lato privi di trattamenti di sostegno al reddito[48]. Proprio perché rivolto a soggetti privi di ammortizzatori sociali, l'intervento non si qualifica per la finalità di workfare (sussidio contro svolgimento di lavori per la comunità), piuttosto è finalizzato a contrastare la situazione di bisogno in cui si trova il disoccupato.

Del tutto simili sono i Cantieri scuola-lavoro liguri, anch'essi indirizzati ad «intervenire nelle situazioni più gravi di rischio occupazionale» e destinati quindi ai disoccupati privi di ammortizzatori – ma anche agli inoccupati[49] – con corresponsione, da parte dell'ente utilizzatore, di un'indennità giornaliera. Infine il Veneto ha introdotto i «Progetti di utilità pubblica e/o di utilità sociale attraverso l'utilizzo di lavoratori sprovvisti di ammortizzatori sociali», riservando lo strumento a soggetti che, a vario titolo, risultino «scoperti» e che, perciò, necessitano di tutele[50].

47 Possono beneficiare del bonus i disoccupati appartenenti ai nuclei familiari con reddito equivalente Isee inferiore ai 2/3 della soglia di povertà.

48 Devono rientrare in una delle seguenti categorie: espulsi dal sistema produttivo a seguito di crisi aziendali e/o occupazionali; disoccupati di lunga durata e/o ultra 50enni in attesa di pensionamento; lavoratori in mobilità o in Cig che abbiano cessato di goderne o che sono rientrati negli abbattimenti degli organici previsti per la concessione degli ammortizzatori sociali; lavoratori disoccupati non in possesso dei requisiti soggettivi per godere degli ammortizzatori sociali o per i quali non sia possibile essere inclusi negli accordi congiunti; lavoratori somministrati, apprendisti, o con contratti di collaborazione in stato di disoccupazione nell'anno in corso.

49 Destinatari, anche in questo caso, sono persone prive di occupazione in cerca di lavoro; licenziati che usufruiscono o meno di ammortizzatori sociali; lavoratori sospesi dal lavoro a causa di processi di crisi o di ristrutturazione aziendale.

50 Nel 2009 (d.g.r. 4 agosto 2009, n. 2472) destinatari della misura erano: lavoratori che avevano perso la propria occupazione nel 2009 ed erano sprovvisti di ammortizzatori sociali e quelli che avevano terminato il periodo di godimento degli stessi senza maturare alcun diritto pensionistico. Nel 2010 (d.g.r. 23 feb-

Gli interventi appena descritti presentano tratti comuni con quelli previsti da altre amministrazioni e indirizzati alla sperimentazione di forme di cosiddetto reddito di ultima istanza[51]. Tuttavia, a differenza dei sussidi una tantum sopra analizzati, nelle misure introdotte da Campania e Lazio (misura 7, tav. 1)[52] la tutela del reddito non è collegata necessariamente alla precedente condizione lavorativa. Sebbene anche il godimento di queste ultime sia *means-tested* e *work-tested*, non ricorre tra le condizioni di eligibilità l'avvenuta perdita di un precedente lavoro, ma rileva «la mancanza del lavoro in cui il soggetto possa essere impiegato e la situazione di bisogno imputabile a questa mancanza»[53].

4. Conclusioni

La breve rassegna delle misure adottate certifica l'asprezza dell'impatto della crisi sui sistemi territoriali che ha imposto alle amministrazioni locali l'adozione di strumenti per alleviare le difficoltà dei lavoratori. Due elementi possono allora essere posti in evidenza.
In primo luogo, stante l'attenzione riservata dal legislatore statale alla protezione del reddito in caso di sospensione del rapporto di lavoro (vedi paragrafo 2), l'intervento regionale è stato *di rimessa* e vale a dire si è innanzi tutto concentrato sui soggetti il cui rapporto di lavoro – non solo di tipo subordinato – sia cessato. Le amministrazioni, con misure di diversa natura, si sono soprattutto rivolte ai lavoratori della propria comunità territoriale a favore dei quali il sistema di ammortizzatori sociali consolidato, ma anche di più recente fattura, non assicura alcuna, ovvero sufficiente, protezione.

braio 2010, n. 427) beneficiari invece sono i lavoratori di età non inferiore a 30 anni privi di lavoro, sprovvisti dei requisiti per godere di ammortizzatori sociali ordinari o in deroga senza aver maturato alcun diritto pensionistico.

51 Vedi in proposito Liso (2009, p. 19), il quale definisce «scottante» la materia, sottolineando che, visti anche taluni precedenti, tali misure rischiano comunque di favorire comportamenti opportunistici dei soggetti coinvolti.

52 Mentre in alcune Regioni la sperimentazione di misure similari risulta conclusa (vedi la l.r. Basilicata n. 2/2005 in tema di «Promozione della cittadinanza solidale» e quella friulana n. 6/2006 in tema di «Reddito di base per la cittadinanza»), nelle Province autonome sono presenti misure ormai consolidate nel tempo (si veda la l.p. Bolzano n. 13/1991 e l.p. Trento n. 14/1991).

53 Così ancora Liso (2009, p. 18).

In secondo luogo, con costanza in tutte le misure esaminate, la residenza del beneficiario nell'area di riferimento è richiesta quale principale requisito di eligibilità per l'accesso ai benefici regionali. Nonostante la limitazione della platea soggettiva di riferimento discenda *in sé* dalle potestà di intervento delle amministrazioni locali, proprio la diffusione a «macchia di leopardo» delle misure, nonché il loro mancato radicamento – al momento – nelle aree più deboli del paese, mette in luce l'intrinseca debolezza di tali sviluppi, ove non adeguatamente accompagnati da una forte azione perequativa di livello nazionale.

Sul fronte dell'unitarietà del sistema è necessario allora individuare stabili strumenti di riconciliazione tra centro e periferia, anche al fine di garantire pari condizioni di accesso alle prestazioni sociali su tutto il territorio nazionale. Si tratta di riconoscere piena legittimità alle sedi di «leale collaborazione» tra Stato e Regioni, anche superando quel certo livello di informalità sinora riscontrato, che talvolta ha determinato insostenibili rallentamenti del processo decisionale. Concordate a livello nazionale, le linee generali di intervento potrebbero essere specificate mediante appositi accordi regionali, che tengano conto delle caratteristiche dei mercati del lavoro locali. L'attuazione di quanto concordato dovrebbe essere poi monitorato e valutato, a livello centrale, prima di procedere alla successiva programmazione delle risorse.

Riferimenti bibliografici

Anastasia B., Mancini M. e Trivellato U., 2009, *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte*, Isae Working paper n. 112, Roma.

Barbieri M., 2009, *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso Puglia*, in Curzio P. (a cura di), *Ammortizzatori sociali: Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari.

Caruso B., 2007, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, «Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali», vol. 29 (113), pp. 1-134.

Eichhorst W., Kaufmann O., Konle-Seidl R. e Reinhard H.-J., 2008, *Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies*, Springer, Berlino.

Garofalo D., 2006, *Il sistema di formazione ed istruzione*, in Garofalo D. e Ricci M. (a cura di), *Percorsi di Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari.

Garofalo D., 2008, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi «neocostituzionalista»*, Working Paper Adapt, n. 63.

Giubboni S., 2003, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.

Gratteri A., 2004, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in Bettinelli E. e Riganò F. (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino.

Isfol, 2009, *Monitoraggio dei servizi per l'impiego 2008*, Isfol, Roma.

Lagala C. e D'Onghia M., 2010, *Le politiche di attivazione in Europa*, Ediesse, Roma.

Liso F., 2008, *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri». Gli ammortizzatori sociali*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari.

Liso F., 2009, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in Curzio P. (a cura di), *Ammortizzatori sociali: Regole, deroghe, prospettive*», Cacucci, Bari.

Marocco M., 2008, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il patto di servizio*, «Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali», vol. 30 (119), pp. 533-548.

Marocco M., 2010, *Bilateralismo e somministrazione di lavoro: i recenti sviluppi*, in Parpinchee Y. e Sammarco F. (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori: dalla teoria alla pratica*, Dossier Adapt, n. 6, 21 aprile 2010.

Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche sociali, 2009, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma.

Miscione M., 2007, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, Relazione, Giornate di studio Aidlass, Venezia, 25-26 maggio 2007.

Ricci M., 2007, *Lavoro e licenziamenti collettivi*, Relazione, Giornate di studio Aidlass, Venezia, 25-26 maggio 2007.

Spattini S. e Tiraboschi M., 2009, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, Guida al Lavoro, 18.

Varesi P.A., 2009, *La politica del lavoro tra Stato e Regioni: spunti per un dibattito alla luce dell'attuale crisi economica e occupazionale*, mimeo.

Vergari S., 2009, *Prerogative e problemi degli ammortizzatori sociali in deroga*, «www.nelmerito.com», 18 novembre.

Ammortizzatori sociali in deroga: quali welfare regionali?

Giuseppe Di Lieto, Roberto Rizza

L'articolo presenta i primi risultati di un'attività di ricerca e di monitoraggio in corso. Fornisce il quadro della legislazione nazionale, gli obiettivi generali legati alla predisposizione degli ammortizzatori sociali in deroga, per soffermarsi, in seguito, sulle modalità con le quali le Regioni hanno definito a livello normativo gli interventi, soprattutto in riferimento alle attività di orientamento e formazione. Avanza inoltre alcune riflessioni sugli elementi di criticità messi in luce dalle interviste realizzate con operatori dei servizi per il lavoro e con i lavoratori, inseriti nei progetti di riqualificazione e orientamento, che fruiscono dei dispositivi di sostegno al reddito. Nelle conclusioni, le evidenze emerse dall'analisi vengono poste in relazione con questioni più generali, connesse alle caratteristiche della protezione sociale del lavoro in Italia.

1. Gli ammortizzatori sociali in deroga: l'intreccio tra il livello nazionale e quello regionale

L'attuale crisi economico-finanziaria internazionale ha reso ancora più evidente la nota debolezza dei dispositivi di protezione sociale del lavoro in Italia, caratterizzati, rispetto alla realtà della maggior parte degli altri paesi europei, da un minore tasso di rimpiazzo, una minore durata, ma soprattutto da un minor livello di copertura (Reyneri, 1996; Paci, 2006; Liso, 2008).

Al fine di fronteggiare una congiuntura molto negativa che impatta soprattutto sui soggetti più esposti alle dinamiche negative del mercato del lavoro e per dare una risposta all'esigenza di maggiore protezione per tutte le categorie di lavoratori – in attesa di una riforma complessiva degli ammortizzatori sul cui disegno tutti concordano ma che non vede la luce – è stato varato un intervento di natura straordinaria.

A partire dalla Legge finanziaria del 2008 (n. 203) è diventato possibile per le Regioni supplire all'intervento statale con ammortizzatori sociali «in deroga» alla normativa nazionale. Tramite la stipula di ac-

cordi con il Ministero del Lavoro, le Regioni possono avvalersi di uno stanziamento ad hoc del Fondo nazionale per l'occupazione a cui possono aggiungere finanziamenti propri e quelli loro assegnati dalla programmazione comunitaria 2007-2013 con il Fondo sociale europeo. Tutte le Regioni hanno siglato questi accordi e hanno utilizzato i finanziamenti per finalità differenziate a seconda delle necessità. Le prestazioni sono spesso collegate ad attività di formazione mirate al reinserimento nel mercato del lavoro, organizzate assieme ai servizi per il lavoro pubblici (Centri provinciali per l'impiego) e/o privati (agenzie accreditate) in un'ottica di attivazione (*welfare to work*).

In sintesi quattro sono gli elementi salienti che stanno caratterizzando questo periodo di emergenza che sta (in parte) ridisegnando le politiche attive e passive del lavoro.

Innanzitutto è impostata una maggiore cooperazione interistituzionale fra Stato e Regioni alla luce delle reciproche competenze. Tale cooperazione è resa necessaria dalla scarsità di risorse disponibili che rende indispensabile attingere, ai fini della programmazione 2007-2013, ai Fondi strutturali europei, in particolare al Fondo sociale. In secondo luogo, la sperimentazione di nuove misure di contrasto alla crisi è definita in termini generali a livello nazionale, ma prevede una larga autonomia delle Regioni nella definizione degli strumenti operativi. In terzo luogo è contemplato un ampliamento del numero di lavoratori eleggibili alla fruizione di ammortizzatori sociali in deroga prima non coperti da dispositivi di sostegno al reddito. Tale estensione è accompagnata da interventi regionali tarati su emergenze e criticità specifiche. Infine, al termine del processo sarà possibile valutare lo sviluppo del circuito di policy-making messo in forma da ciascuna Regione, dalla fase decisionale e concertativa, dagli accordi e dalle deliberazioni alla capacità di tradurre in atti operativi le decisioni. In questo modo sarà possibile svelare la capacità di governance delle Regioni.

La cornice di questo processo di aggiustamento emergenziale che chiama in causa i livelli locali nella gestione delle politiche del lavoro, è la definizione di una sorta di nuovo contratto tra cittadino-lavoratore e sistema di welfare, secondo un approccio di tipo workfare, che condiziona cioè il sostegno al reddito e la messa a punto di servizi di (re)inserimento al lavoro, alla disponibilità, da parte delle persone, ad accettare un «lavoro congruo». Di conseguenza emerge la necessità di una maggiore integrazione tra politiche del lavoro attive e passive e l'importanza del monitoraggio e della valutazione dell'efficacia degli interventi.

Questi orientamenti sono il risultato, come accennato, di una evoluzione normativa di livello nazionale sulla quale vale la pena di soffermarsi con maggiore dettaglio, anche per capire meglio la ratio degli interventi regionali che più oltre approfondiremo.

Innanzitutto il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 convertito poi nella legge 28 gennaio 2009, n. 2 «Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale» che estende gli «ammortizzatori in deroga» a nuove categorie di lavoratori in precedenza non coperte da misure di sostegno al reddito. Il legislatore, tra le altre cose, richiede l'intervento integrativo, in misura non inferiore al 20% delle diverse indennità, a carico degli enti bilaterali e il concorso dei Fondi paritetici interprofessionali. Si tratta di misure temporanee ed eccezionali, finalizzate ad introdurre tutele in favore di aziende e lavoratori in precedenza mai toccati da misure di sostegno.

La conversione in legge del 28 gennaio 2009, n. 2, apporta alcune modifiche. In primo luogo, è prevista una copertura finanziaria per gli anni 2009, 2010, 2011 per un ammontare complessivo di 9.543,4 milioni di euro e inoltre è modificato l'articolo 19 del decreto legge. I cambiamenti più importanti riguardano l'applicazione del principio sanzionatorio che così recita: «il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito […] è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale»; «in caso di rifiuto di sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità ovvero, una volta sottoscritta la dichiarazione, in caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo […] il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, anche a carico del datore di lavoro […]». Questo disposto normativo è antecedente all'Accordo Stato–Regioni del 12 febbraio 2009 e segue un altro importante intervento del legislatore nazionale, che attraverso la legge 9 aprile 2009 n. 33 introduce un'estensione degli ammortizzatori sociali in favore dei collaboratori a progetto per il periodo 2009-10.

Altro importante intervento è la legge n. 102 del 3 agosto 2009 (trasformazione in legge del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78) che introduce un'ulteriore novità rivolta ai percettori dei trattamenti in deroga, ovvero la possibilità di svolgere all'interno di un'impresa un'attività lavorativa e formativa al contempo. Inoltre, e in via sperimentale per gli anni 2009 e 2010, i beneficiari di un sostegno al reddito posso-

no chiedere l'ammontare complessivo dell'indennità, al fine di avviare un'attività di lavoro autonomo.

Infine, la legge n. 191 del 23 dicembre 2009 (Finanziaria 2010) ai commi 144-147 prevede incentivi a favore delle Agenzie per il lavoro (Apl) che svolgano attività di intermediazione a favore dei lavoratori svantaggiati. Tra questi sono inclusi, oltre ai disabili, la gran parte dei percettori di ammortizzatori e di dispositivi di sostegno al reddito. Tale misura è introdotta in via sperimentale, prevedendo risorse per circa 65 milioni di euro per quelle Apl che riescano ad inserire, in maniera permanente o temporanea tali lavoratori, secondo un incentivo finanziario modulato sulla base della tipologia di contratto ottenuta per singolo reinserimento.

Su tale impianto normativo si innesta, e allo stesso tempo, deriva l'importante Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 che al primo punto recita: «Il Governo e le Regioni concordano che il sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenta una riforma degli ammortizzatori sociali né una devoluzione della funzione, ma costituisce uno sforzo congiunto tra Stato e Regioni collegato all'eccezionalità dell'attuale situazione economica». In questo accordo si prevede di investire un ammontare complessivo di 8.000 milioni di euro da stanziare in via eccezionale per il biennio 2009 e 2010, ripartito come segue:

- risorse nazionali per 5.350 milioni di euro (1.400 milioni art. 2, comma 35, della Legge finanziaria 2009 e dall'art. 19 d.l. 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 2 del 2009, relativo al sostegno al reddito e all'occupazione, e 3.950 milioni dall'art. 6-quater l. 133/2008 e dal Fondo per le aree sottoutilizzate – quota nazionale);
- risorse regionali pari a 2.650 milioni di euro sui programmi operativi regionali del Fondo sociale europeo.

Ogni Regione deve infine stipulare un accordo bilaterale con il Ministero del Lavoro per dettagliare le risorse finanziarie e gli strumenti di monitoraggio e controllo. Come forma di accompagnamento o in integrazione a tali accordi, alcune Regioni hanno stipulato intese con le parti sociali territoriali per la definizione dei ruoli e le linee di azione da avviare al fine di fronteggiare l'impatto della crisi economico-finanziaria sul proprio territorio[1].

[1] Isfol, unitamente a Italia Lavoro, è stato chiamato a monitorare gli interventi regionali, producendo rapporti e valutazioni sullo stato di avanzamento delle misure previste. Nel quadro di questo progetto generale, che si compone di

A fronte del quadro delineato, questo articolo è così strutturato: dopo avere descritto il quadro della legislazione nazionale e gli obiettivi generali legati alla predisposizione degli ammortizzatori sociali in deroga, ci si soffermerà di seguito sulle modalità con le quali le Regioni hanno definito, a livello normativo, gli interventi soprattutto in riferimento alle attività di orientamento e formazione. In seguito, sulla base di interviste realizzate con operatori dei servizi per il lavoro pubblici e privati e con lavoratori che fruiscono dei dispositivi di sostegno al reddito e che sono inseriti nei progetti di riqualificazione e orientamento, si avanzeranno alcune riflessioni sugli elementi di criticità che stanno emergendo. Infine si concluderà cercando di legare ciò che emerge dall'analisi sulla gestione degli ammortizzatori sociali in deroga a livello locale con riflessioni più generali legate alle caratteristiche della protezione sociale del lavoro in Italia.

2. Una classificazione dei modelli regionali di intervento sulla base della normativa

Le Regioni sono state chiamate, come si è visto, ad intervenire nell'organizzazione ed erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga nel quadro di scelte dettate dalle normative nazionali prima sinteticamente illustrate e da regole imposte dal Fondo sociale europeo. L'impostazione degli interventi è connotata, come anticipato, da un impianto di tipo workfare, che condiziona cioè il sostegno al reddito e la messa a punto di servizi di (ri)collocamento, alla disponibilità, da parte delle persone, ad accettare un «lavoro congruo», pena la sospensione dell'eleggibilità alle misure stesse. Senza entrare nei dettagli di un dibattito internazionale estremamente ricco (Barbier, 2008; van Berkel e Møller, 2002; Valkenburg e van Berkel, 2007), le misure di workfare propongono una generale riconcettualizzazione del rapporto tra lavo-

un'attività di rilevazione e analisi documentale in *back-office* navigando sui siti istituzionali delle Regioni e prelevando le delibere legate all'attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009, sono state svolte interviste sul campo rivolte ai referenti delle autorità di gestione per verificare le caratteristiche delle misure messe in campo e la portata degli interventi. Per stendere questo scritto gli autori si sono avvalsi dei materiali raccolti da Isfol sino a questo momento e presentano i primi risultati di un'attività di ricerca e di monitoraggio ancora in corso.

ro e welfare, ritenendo che le politiche sociali e del lavoro debbano organizzare i propri interventi mutando le priorità: da lotta alla disoccupazione a promozione dell'occupabilità; da protezione sociale ad attivazione delle persone per un rapido (re)inserimento nel mercato del lavoro; da lotta contro povertà e disuguaglianze ad inclusione (nel mercato del lavoro). In altri termini, da welfare a *welfare-to-work*.

L'efficacia dei dispositivi di protezione sono dunque commisurati alla loro capacità di innalzare il tasso di occupazione dei soggetti più deboli, costringendoli spesso ad accettare qualunque occasione di lavoro indipendentemente dalla sua qualità e presumendo che l'inclusione sociale sia possibile essenzialmente per mezzo di un inserimento nel mercato del lavoro (flessibile e a basso salario, il più delle volte).

Tuttavia, nonostante questa pressione isomorfa nella recente normativa italiana, che vincola il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, almeno in prima battuta e sulla base dell'analisi della normativa prodotta a livello regionale, è possibile delineare modelli di governance locale degli ammortizzatori sociali differenti, la cui variabilità dipende da due fattori essenziali: da un lato il ruolo giocato dalle Province e dai Centri pubblici per l'impiego; dall'altro il rapporto previsto tra l'attore pubblico e l'operatore privato erogatore di servizi per il lavoro. Tali aspetti includono, di conseguenza, la distribuzione delle competenze e delle funzioni in materia di politiche del lavoro e di istruzione e formazione professionale tra il livello regionale e quello provinciale. Non si tratta di una novità, tanto che già precedentemente alla sperimentazione degli ammortizzatori sociali in deroga alcune Regioni sia su impulso del processo devolutorio[2] delle competenze, sia seguendo il principio di sussidiarietà, avevano delegato svariate materie alle Pro-

[2] Lo spostamento delle competenze alle Regioni è stato avviato sul finire degli anni '70. In alcune materie di nostro interesse tale processo devolutorio è stato realizzato con la legge quadro sulla formazione professionale (l. 845/78), mentre in materia di riconversione e riqualificazione dei servizi per il lavoro hanno operato la l. 469/97 e il cosiddetto «Pacchetto Treu» (l. 196/97). In seguito, il processo di devoluzione delle competenze è proceduto con la cosiddetta Legge Bassanini (l. 59/97) e poi con la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione (l. 3/2001 e l. 1/2001). Attraverso queste ultime normative sono definite le competenze delle Regioni. Infine, negli ultimi anni e in particolare in questa ultima legislatura, si sta proseguendo con la riforma federalista dello Stato.

vince, anche se con intensità differente. In alcuni territori regionali, infatti, le Province da anni intervengono in materia di politiche del lavoro (Emilia-Romagna, Piemonte, Liguria, Basilicata), mentre in altri il processo di collaborazione è stato avviato solo recentemente (Campania, Puglia, Marche). Allo stesso tempo, il ruolo nella governance locale delle politiche del lavoro e la tipologia di servizi erogati dai Centri pubblici per l'impiego si differenziano a seconda della centralità più o meno marcata delle Province da cui dipende anche una diversa configurazione del rapporto tra attore pubblico e privato.

Sulla base di questi elementi, non ci si deve stupire che il processo di contrattualizzazione tra Regioni, Province, Centri pubblici per l'impiego e fornitori di servizi per il lavoro privati, avviato con la sperimentazione degli ammortizzatori in deroga, stia seguendo un itinerario caratterizzato da differenze, anche marcate, tra le Regioni italiane. Riprendendo le osservazioni di Bonvin (2006, p. 295), è possibile in proposito intravedere due tendenze: «la prima è il contratto o l'accordo di fornitura fra il livello centrale (che finanzia e decide) e quello locale (che realizza); la seconda è il contratto fra l'agente locale e l'utilizzatore finale o il beneficiario dell'azione pubblica».

Nel caso delle Regioni italiane, il processo di contrattualizzazione ora richiamato determina una differente modalità di partecipazione da parte dei diversi *stakeholders* (organismi decentrati, autonomie locali, organizzazioni di rappresentanza datoriale e sindacale, ecc.). Ma ad ogni modo e a prescindere da tali differenziazioni (che verranno esaminate più oltre), da un esame delle azioni regionali messe a punto in materia di gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, è stato possibile definire un processo di contrattualizzazione che ha seguito questo iter standardizzato. Le Regioni e il Governo nazionale – in questo caso Ministero del Lavoro – hanno definito le risorse complessive, le linee di intervento e le regole generali nell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009. Sono stati stipulati accordi bilaterali tra ogni singola Regione e il Ministero del Lavoro nei quali sono stati individuati i seguenti aspetti: la ripartizione delle risorse, le fonti finanziarie e i ruoli. Gli accordi talvolta si sono inseriti all'interno di un quadro di politiche concertate a livello regionale e provinciale che possono avere previsto il coinvolgimento di vari attori (organizzazioni di rappresentanza datoriale e sindacali, istituti di credito, ecc.), nonché degli enti bilaterali che sono stati incaricati di erogare fondi per il sostegno al reddito e di

sostenere interventi di politica attiva[3]. Un ulteriore livello è stato quello riferito alla contrattualizzazione tra le Regioni e le Province, tra il servizio pubblico da un lato e i servizi privati accreditati dall'altro (servizi per il lavoro e agenzie formative). In questo caso si tratta di avvisi o bandi che l'attore pubblico ha emanato affinché il soggetto privato (accreditato) potesse partecipare all'erogazione di determinati servizi, talvolta presso le stesse strutture pubbliche oppure in concorrenza con esse. Inoltre è stata prevista la contrattualizzazione tra le parti sociali e ogni singola azienda. Accordo necessario per l'autorizzazione ad accedere agli ammortizzatori sociali in deroga e agli interventi di reinserimento lavorativo. Questi accordi sono valutati e autorizzati dalle Regioni che hanno potuto anche offrire indicazioni relative agli interventi di politica attiva rivolti ai lavoratori e/o all'azienda. Infine è stato previsto il contratto con i destinatari finali. Non solo sono state individuate le categorie eleggibili agli interventi, ma sono stati definiti Piani di azione individuali e patti di servizio nei quali si sono specificati i servizi rivolti agli utenti e gli obblighi cui è chiamato il singolo.

L'analisi dell'insieme di questi elementi, vale a dire il ruolo giocato dalle Province e dai Centri pubblici per l'Impiego, il rapporto previsto tra l'attore pubblico e gli operatori privati, il tipo di contrattualizzazione tra fornitori e utilizzatori finali dei servizi per il lavoro, ha permesso di elaborare una classificazione rispetto alla modalità con la quale le Regioni hanno definito la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga. Il panorama che emerge è il seguente.

Il gruppo più numeroso è costituito da 9 Regioni appartenenti al Nord-Ovest (Valle D'Aosta e Piemonte), al Nord-Est (Provincia autonoma di Trento), al Centro (Abruzzo e Molise) e al Sud (Basilicata, Campania, Calabria e Sardegna). Queste Regioni hanno mantenuto una regia pubblica degli interventi, anche nella loro definizione e organizzazione. Il braccio operativo del servizio pubblico è rappresen-

[3] Si fa riferimento, a questo proposito, alle reti nazionali e regionali della bilateralità nell'artigianato o nell'edilizia, che storicamente erogano anche misure di sostegno al reddito ai lavoratori delle imprese associate. Per quanto concerne le misure di politica attiva nell'ambito della bilateralità si rimanda invece al ruolo dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua dei lavoratori. Questi ultimi insistono sul livello nazionale, alcuni di essi hanno una configurazione regionale, ma in generale hanno previsto misure specifiche per i percettori di ammortizzatori sociali e talvolta sono stati stipulati accordi a livello regionale.

tato dai Centri per l'impiego che hanno un ruolo centrale nella presa in carico dei lavoratori e delle lavoratrici e nella definizione del percorso. Si tratta di un tragitto che prevede una netta distinzione tra il servizio pubblico, maggiormente impegnato nei servizi di orientamento, e i soggetti privati accreditati, più impegnati negli interventi formativi. Tale distinzione si espone al rischio di una mancanza di integrazione negli interventi, che in alcuni casi è stata superata grazie a una «progettualità integrata» con strumenti di gestione finanziaria diversi: la Dote personale o la Borsa lavoro per esempio.

All'interno di questo gruppo di Regioni ve ne sono alcune che storicamente hanno avviato un rapporto di collaborazione con le Province, soprattutto per quanto riguarda la programmazione degli interventi. Ciò ha avuto ripercussioni sulle misure di politica attiva del lavoro messe in campo per la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, come avvenuto in Abruzzo[4], in Piemonte e in Basilicata. In Piemonte è stata avviata la realizzazione di «progetti integrati» misti presentati da soggetti privati (accreditati per l'erogazione di servizi per il lavoro e per la formazione professionale) in risposta ad avvisi provinciali. In linea generale, nei progetti integrati si prevede una pluralità di servizi di orientamento e formazione modulabili a livello individuale, di piccolo gruppo (2-5 persone) o a livello collettivo (massimo 14 persone).

Per quanto riguarda la fornitura dei servizi formativi, questa è strettamente collegata ai cataloghi che Regioni e Province hanno costruito. In altri casi invece, il processo di delega alle Province è stato solo enunciato e non realizzato, come in Campania, oppure sono state effettuate scelte che hanno individuato una esclusiva competenza regionale (Sardegna) con alcune funzioni demandate alle Province in virtù della recente costituzione dei Centri servizi per il lavoro (Csl). Questi ultimi sono chiamati a prendere in carico i destinatari, avviandoli in

[4] In questa Regione è attiva la delega alle Province mentre il 20 novembre 2008 è stato stipulato un protocollo di intesa quale disciplinare attuativo tra la Regione e le quattro Province abruzzesi per la realizzazione del «Progetto speciale multiasse ad attuazione provinciale». Il protocollo è stato in parte rivisto in seguito all'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 modificando la progettazione esecutiva provinciale. Vi è una procedura unica a livello regionale e i Centri per l'impiego pubblici a livello provinciale erogano i servizi per il lavoro. Si possono rilevare alcune distinzioni per Provincia nelle misure di politica attiva. Inoltre ci sono modalità di finanziamento del sostegno al reddito distinte per i Comuni colpiti dal sisma.

percorsi di attivazione individuale e di gruppo, mentre sono costruiti indicatori al fine di monitorare l'efficacia degli interventi. In alcuni sistemi regionali e in riferimento alla contrattualizzazione con l'utenza finale (patto di servizio, Piano di azione individuale) è stata delineata una personalizzazione degli interventi modulata sulle esigenze individuali (come per esempio in Valle D'Aosta, Piemonte e Abruzzo). Infine, alcune Regioni hanno aderito all'azione di sistema *welfare-to-work* promossa sui territori dal Ministero del Lavoro attraverso l'Agenzia nazionale Italia Lavoro anche in collaborazione con Isfol[5].

Il secondo gruppo di Regioni costituito dall'Emilia-Romagna, dalla Liguria, dalla Toscana e dalla Puglia potrebbe essere assimilato a quello appena descritto. Tuttavia queste Regioni, pur avendo attribuito un ruolo importante ai servizi pubblici per l'impiego, hanno previsto nella fase di individuazione degli standard delle prestazioni e dei servizi da offrire, un contributo forte da parte degli enti privati, che possono perfino entrare nell'organigramma del Centro pubblico per l'impiego con una conseguente non più netta distinzione tra fornitori di servizi pubblici e privati. Il Centro pubblico per l'impiego (Cpi) ha un ruolo centrale nell'erogazione dei servizi per il lavoro e nell'offrire indicazioni sui percorsi formativi da elaborare, ma presso la sede dei Cpi sono presenti anche addetti e consulenti appartenenti ad enti privati che sono chiamati a collaborare su progetti specifici (per esempio progetti di ricollocamento) o su linee di servizio dedicate (accoglienza, incrocio domanda-offerta, consulenza orientativa, *counselling*, ecc).

Queste Regioni hanno maturato da diversi anni una collaborazione con le Province, delegando funzioni e risorse in materia di istruzione e formazione professionale. L'Emilia-Romagna su questa base, in accordo con le parti sociali e attraverso una specifica deliberazione, ha definito un Piano delle politiche attive in materia di ammortizzatori sociali in deroga e in esso sono stati definiti anche gli standard delle prestazioni dei Centri pubblici per l'impiego. Alle Province è stata as-

[5] Tale iniziativa presenta un canovaccio generale che si modifica in ogni contesto territoriale aderente all'iniziativa. L'Azione definisce metodologie e standard di servizio per i processi di inserimento, intervenendo per il potenziamento della governance delle politiche attive e passive del lavoro. Progetta e gestisce azioni di reimpiego con la finalità di estendere le iniziative di politica attiva a un numero più significativo di lavoratori; opera per il potenziamento e la qualificazione dei servizi per il lavoro; offre un supporto nella gestione delle crisi aziendali e monitora l'utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga.

segnata la programmazione degli interventi di formazione e accompagnamento rivolti ai lavoratori e alle imprese allo scopo di rispondere tempestivamente a situazioni di crisi aziendali/settoriali locali. Sono attivabili anche percorsi formativi rivolti a singole imprese attraverso procedure *just in time* e misure di sostegno alle imprese e all'imprenditorialità. Le Province emiliano-romagnole, già dalla trascorsa programmazione comunitaria (2000-2006), hanno sperimentato nuove linee di servizio presso i Centri pubblici per l'impiego in collaborazione con i soggetti privati accreditati. Per tale motivo, i Centri pubblici per l'impiego hanno definito, unitamente alle prestazioni a livello regionale, anche linee di servizio specialistiche o progetti specifici attivati su capitolati d'oneri con agenzie accreditate. Tali iniziative sono state intraprese anche in Liguria e Toscana. La Puglia è all'inizio del percorso, ma sembra seguirne l'esempio.

Anche in questo gruppo di Regioni l'offerta formativa è organizzata attraverso cataloghi regionali e provinciali, talvolta distinti tra finanziamento pubblico e offerta a mercato (Provincia di Genova), fruibili attraverso voucher formativi assegnati al singolo lavoratore e progettati per «unità di competenze», corrispondenti al Sistema regionale delle qualifiche e distinti tra aggiornamento, specializzazione (brevi di 40 ore) e riqualificazione (percorsi lunghi) (Emilia-Romagna). Pure in Toscana vi è una modulazione degli interventi in base al tipo e alla durata di sospensione dal lavoro subita dai lavoratori. I servizi consentono la gestione finanziaria della formazione attraverso voucher, oppure per mezzo della cosiddetta «carta di credito formativa» (Ila - *Individual learning account*). Tali strumenti sono assegnati al singolo lavoratore senza distinzioni di target. Questi territori regionali hanno inoltre previsto la stipula di accordi con le parti sociali e standardizzato la formulazione delle policies attraverso Commissioni tripartite regionali e provinciali. In situazioni di crisi sono stati stretti accordi anche con istituti di credito per il sostegno alle imprese o per l'anticipazione del sostegno al reddito in favore dei lavoratori.

Le Province hanno attivato modelli di intervento secondo standard (minimi) regionali ma in linea con gli strumenti già consolidati in passato, senza declinarli per target specifici. Tali prestazioni sono erogate prevedendo un'integrazione tra amministrazioni pubbliche (regionali e provinciali) e operatori pubblici e privati.

Il terzo gruppo di Regioni individuato è costituito da Lombardia, Veneto e Sicilia. Esso ha elaborato un modello che non attribuisce un ruolo importante ai Centri pubblici per l'impiego, ma che delega agli

enti privati accreditati la presa in carico dei lavoratori e la definizione dei percorsi individuali e/o di gruppo di (re)inserimento.

Queste Regioni hanno limitato le deleghe alle Province, assegnando gli interventi ai soggetti privati accreditati. Le Regioni hanno stabilito regole generali, definito in dettaglio i servizi per il lavoro, individuato range di costo. Sono stati adottati dispositivi finanziari flessibili (per esempio le doti) che coprono da un lato il costo della politica attiva avviata e dall'altro l'integrazione al sostegno al reddito (Veneto e Lombardia). La presa in carico, la progettazione ed erogazione degli interventi orientativi, formativi e di ricollocazione è demandata completamente alle agenzie accreditate cioè a raggruppamenti temporanei di imprese private costituite da soggetti accreditati dalla Regione e/o dal Ministero del Lavoro (Veneto e Lombardia). Queste agenzie definiscono percorsi integrati (anche in Sicilia) e le diverse agenzie intervengono in base alla specifica vocazione/specializzazione di ciascun ente. La Regione emana «inviti regionali» e assegna un numero di lavoratori e rispettive «doti» alle sedi territoriali delle agenzie accreditate sulla base del criterio della residenza del lavoratore. Il contatto, la definizione del Piano di azione individuale e l'erogazione degli interventi sono di competenza dei soggetti privati. Le Regioni stabiliscono, a questo proposito, solo regole generali, per esempio nell'ambito della formazione, con dispositivi finanziari flessibili (per esempio le doti). Tale modello introduce elementi di concorrenza tra soggetti privati, il cui successo dipende dalla presenza sul territorio di un ampio numero di agenzie specializzate in determinati interventi, ma soprattutto dalla capacità di fare rete tra operatori.

L'ultimo gruppo di Regioni potrebbe essere assimilato a quello precedente, ma si discosta da esso perché il servizio pubblico agisce talvolta in collaborazione, talvolta in competizione con quello privato. Si tratta di cinque Regioni: Lazio, Marche, Umbria, Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Bolzano. Si tratta di Regioni che solitamente hanno delegato alcune funzioni alle Province che intervengono con i propri servizi pubblici per l'impiego secondo geometrie variabili da territorio a territorio. Nell'erogazione dei servizi per il lavoro è prevista dunque una presenza del pubblico e del privato (Marche, Lazio, Provincia autonoma di Bolzano); in alcuni casi è stata individuata una distinzione degli interventi in relazione a tipologie di target (Friuli-Venezia Giulia e Umbria). Gli strumenti operativi sono gli stessi descritti nei modelli precedenti: cataloghi formativi e interventi modulabili sulla base del tipo di sospensione dal lavoro subita dai soggetti (Friuli-Venezia Giulia, Marche, Provincia autonoma di Bolzano); piani

integrati di servizi per il reinserimento al lavoro e la formazione (Umbria e Marche); work experience o tirocini, talvolta volti a sostenere l'imprenditorialità (Friuli-Venezia Giulia e Marche). Gran parte di queste realtà fanno uso di voucher per la formazione. La Regione Umbria offre a coloro che si trovano in mobilità o che sono sospesi dal lavoro per meno di 60 ore un Credito di politica attiva (Cpa) esigibile dal lavoratore presso il Centro pubblico per l'impiego. Nei territori in cui prevale questo orientamento si incentiva lo sviluppo di un sistema concorrenziale tra operatori pubblici e privati nell'offerta dei servizi per il lavoro.

A questo panorama si può aggiungere una considerazione: alcune Regioni, come la Liguria, il Veneto, l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna, ancora prima che fosse avviato l'accordo Stato-Regioni, avevano definito le caratteristiche degli interventi sulla base delle emergenze produttive e sociali che si andavano delineando localmente. Per tale motivo, in questi contesti, la programmazione è di più ampio spettro, con linee di intervento che intrecciano la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga – e dunque le politiche del lavoro – con le politiche industriali, le politiche sociali, educative e sanitarie (per esempio intese fra imprese e università per programmi di ricerca e sviluppo; accordi con banche e costituzione di fondi di garanzia per imprese e lavoratori; anticipo di pagamenti in favore di lavoratori e imprese in sofferenza; erogazione di voucher per il pagamento degli asili nido privati, ecc.). Sulla base delle informazioni raccolte, emerge che poche amministrazioni regionali sono riuscite ad avviare l'erogazione degli interventi di politica attiva già nel secondo semestre del 2009. Tra esse troviamo la Lombardia, il Veneto, la Provincia autonoma di Trento, il Friuli-Venezia Giulia, il Lazio. In altre Regioni, come l'Emilia-Romagna, i primi interventi sono stati avviati nei primi mesi del 2010, mentre a partire da marzo 2010 sono state avviate iniziative in Piemonte e in Molise. Mentre altre amministrazioni regionali nei primi mesi del 2010 hanno solo emanato i bandi/avvisi per la costruzione dell'offerta formativa come è il caso della Puglia e della Basilicata. La Campania è invece ancora al nastro di partenza.

3. Il reinserimento al lavoro dei percettori di sostegno al reddito: il ruolo dell'orientamento e della formazione

Dopo ricognizione sui differenti modi con cui le Regioni hanno messo a punto la governance degli ammortizzatori sociali in deroga, il

progetto di ricerca sta prevedendo la realizzazione di un'indagine qualitativa, attualmente in corso, che ha quale obiettivo principale quello di fornire elementi aggiornati di conoscenza circa le modalità con cui le politiche attive (soprattutto orientamento e formazione) e quelle passive di sostegno al reddito si sono integrate nei diversi territori, nel quadro degli interventi volti alla riqualificazione e alla ricol-locazione dei lavoratori colpiti dalla crisi economica[6].

Sono stati sondati sino ad ora tre ambiti territoriali differenti situati nell'Italia del Nord (Est e Ovest) e appartenenti a due modelli differenti tra quelli descritti nella classificazione precedente. Alcuni elementi, così come sono emersi in questa fase di ricerca, crediamo possano essere proposti ai fini dell'avvio di una riflessione.

Innanzitutto, un primo ambito di discussione e approfondimento è quello relativo all'impatto della crisi economico-finanziaria sui territori. Essa ha coinvolto molti fra i settori trainanti dei sistemi produttivi locali posti sotto indagine, mentre le figure professionali maggiormente colpite dalla crisi occupazionale sono quelle operaie e a mediobassa qualificazione. Tuttavia non mancano soggetti prima mai presi in carico dai Cpi e dai servizi in genere (dirigenti e quadri delle imprese private, ricercatori e docenti universitari a contratto, insegnanti della scuola). E a questo proposito gli operatori spesso dichiarano di essere scarsamente attrezzati per affrontare tali tipologie di lavoratori.

Per quanto riguarda le aziende, una prima considerazione riguarda il fatto che circa il 50% delle aziende autorizzate a fruire della cassa integrazione guadagni (Cig) ne fa effettivamente uso e in alcuni territori si arriva al 30%. Si tratta di comportamenti cautelativi adottati da molte aziende che potrebbero dare la misura di una emergenza perce-

[6] La ricerca ha previsto la realizzazione di interviste a operatori pubblici e privati coinvolti nell'organizzazione ed erogazione dei servizi, e lavoratori presi in carico dai servizi pubblici e dagli enti privati che al momento della rilevazione svolgevano un'attività di aggiornamento, specializzazione o riqualificazione. Gli obiettivi delle interviste possono essere così riassunti: approfondimento delle caratteristiche delle iniziative di formazione alle quali sono avviati i lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga e modalità di fruizione degli interventi; coerenza tra la proposta formativa e precedenti esperienze professionali; congruità tra l'intervento formativo e le caratteristiche degli impieghi disponibili nel tessuto produttivo di riferimento; individuazione degli ostacoli e dei fattori che al contrario facilitano la transizione da una condizione occupazionale a un'altra; definizione dei modelli di intervento e ove possibile individuazione di best practice.

pita in modo più grave di quanto si stia manifestando. Tra le imprese che hanno usufruito della Cig, in alcuni casi sono stati osservati comportamenti «opportunistici» da parte di chi ha approfittato della crisi economica per avviare processi di ristrutturazione organizzativa, riducendo l'organico.

Le cause che hanno prodotto la crisi sono ricondotte alle dinamiche del mercato globale, ma non solo. I lavoratori hanno spesso messo in luce che molte fra le imprese coinvolte erano già in uno stato di salute precario, accelerato dalla congiuntura negativa. I principali motivi addotti rispetto alla sospensione/perdita del lavoro, sono stati:

- i fenomeni di esternalizzazione che hanno condotto alla chiusura di un ramo d'azienda;
- l'utilizzo di nuovi macchinari caratterizzati da alta tecnologia che rendono obsolete alcune figure professionali;
- in alcuni casi, pur in presenza di buone potenzialità di mercato, la crisi è stata fatta risalire a errate politiche di marketing, di prezzo o a erronee acquisizione di nuove attività;
- l'accadimento di un evento traumatico, come la perdita di una causa giudiziaria;
- la dipendenza da un unico fornitore, che riducendo le richieste, determina un problema di sopravvivenza sul mercato.

In riferimento all'organizzazione degli interventi, gli operatori dei diversi territori hanno lamentato inefficienze nel passaggio dell'informazione e una scarsa chiarezza delle procedure previste. Tale situazione è confermata dai lavoratori intervistati che denunciano l'assenza di informazioni chiare, e forti incertezze rispetto al percorso di presa in carico e reinserimento al lavoro. Ciò produce poca consapevolezza rispetto a quello che sta accadendo, soprattutto nei lavoratori con basso livello di scolarizzazione e di qualificazione. Il passaggio verso la mobilità in deroga determina una maggiore consapevolezza rispetto alla situazione di criticità.

Per quanto riguarda l'offerta di percorsi di formazione e riqualificazione, questa dipende molto dalle caratteristiche del sistema regionale. Gli operatori hanno sottolineato la scarsa distribuzione sul territorio dei servizi di formazione (che tendono a concentrarsi nelle grandi città). Nei territori di montagna, per esempio, dove hanno sede molte aziende colpite dalla crisi, sono presenti poche agenzie formative. Tale aspetto rappresenta un forte vincolo per i lavoratori che non riescono a trovare nelle vicinanze del proprio lavoro e della propria residenza

un'offerta formativa coerente con le proprie necessità. Una seconda criticità riguarda la carenza di offerta formativa adeguata rivolta alle professionalità più elevate colpite dalla crisi.

Da parte di alcuni operatori dei Cpi e sempre in relazione all'offerta formativa, è denunciato un atteggiamento poco professionale degli enti accreditati, impegnati a organizzare percorsi preconfezionati e standardizzati, scarsamente rispondenti alle necessità dei lavoratori (corsi di informatica e di lingue straniere). In alcuni casi sono stati riscontrati evidenti differenze tra gli obiettivi previsti del percorso di reinserimento e le iniziative di formazione proposte e svolte. In altri casi addirittura alcuni corsi previsti non sono nemmeno partiti. Inoltre, si lamenta l'assenza di un monitoraggio puntuale sul rispetto dei criteri di qualità previsti dagli interventi di formazione. Si tratta di azioni che dovrebbero essere svolte da operatori esterni sui quali tuttavia non sono stati realizzati controlli efficaci.

Anche secondo i lavoratori intervistati, gli aspetti più critici hanno riguardato, da un lato l'opacità delle informazioni messe a disposizione attraverso le procedure regionali e quindi dai servizi pubblici e privati in riferimento alla gamma delle possibilità di scelta rispetto ai corsi di formazione organizzati, dall'altra la mancata corrispondenza tra l'offerta formativa e le aspettative e le esigenze dei lavoratori. L'orientamento alla scelta del corso di formazione sembra essere stato influenzato dalla disponibilità di «pacchetti formativi» preconfezionati ed è avvenuto mediante trattative informali che non sempre hanno avuto luogo presso i Cpi, ma presso i centri erogatori di formazione, con un «mercanteggiamento» tra ciò che era disponibile al momento e le esigenze personali in termini logistici (per esempio la vicinanza dalla residenza). La scelta del corso è stata per la maggior parte dei casi effettuata sulla base delle esperienze lavorative passate (che hanno determinato in realtà la sospensione dal lavoro), e raramente è stata messa in campo una nuova e diversa progettualità riguardante il percorso di reinserimento professionale.

Sono inoltre state sottolineate alcune difficoltà del sistema nel suo complesso. Ad esempio:

- l'incoerenza tra i cataloghi regionali messi a disposizione dai Cpi e l'offerta formativa effettivamente disponibile;
- l'uso soprattutto dell'aula e la scarsa presenza di proposte di formazione (ri)professionalizzanti;

- la disomogeneità delle conoscenze e del livello di professionalità fra i frequentanti i corsi di formazione con conseguenti difficoltà nella trasmissione dei contenuti da parte dei docenti;
- la frammentazione del percorso caratterizzato da fasi tra loro non coerenti;
- la continua modificazione del numero di partecipanti ai corsi di formazione e la conseguente continua rimodulazione in itinere dei contenuti dell'offerta formativa;
- l'avvio molto ritardato del percorso di formazione rispetto al momento di inizio del periodo di cassa integrazione;
- forti difficoltà nella costruzione di percorsi individualizzati, soprattutto per carenze nelle disponibilità finanziarie (parametri di costo).

Tra i lavoratori intervistati, alcuni hanno dichiarato di essere stati inseriti in percorsi brevi e di riqualificazione rapida; altri e più coerentemente rispetto al tipo di ammortizzatore di cui stavano beneficiando, in percorsi lunghi (seppure frammentati e discontinui).

Tuttavia, la sensazione diffusa è che il sistema predisposto si stia rivelando un'occasione perduta di effettiva riqualificazione e ricollocamento. I partecipanti infatti incontrano difficoltà a legare il percorso di formazione intrapreso con concrete possibilità di (re)inserimento nel mercato del lavoro. Ciò non dipende tanto dalla qualità della formazione erogata, definita generalmente buona, ma dall'assenza di progettualità in grado di rendere chiaro e condiviso il percorso avviato e seguito. In alcuni casi si sottolinea l'assenza di valide possibilità di ricollocamento nel territorio per effetto di una crisi che ha messo a nudo le lacune dei soggetti in termini di occupabilità e si rileva che il percorso di orientamento e l'offerta formativa attivati non hanno consentito l'avvio di una reale e approfondita riflessione sul proprio bagaglio di esperienze professionali e su quanto queste siano adatte ad affrontare le dinamiche in atto nel mercato del lavoro locale. Ma allo stesso tempo è da alcuni sottolineato che il percorso avviato non è riuscito ad incidere sulle aspirazioni dei beneficiari rispetto al proprio futuro, trasformando un evento traumatico in una nuova chance di riprogettazione della propria vita o del proprio percorso professionale. La prevalenza di risposte del tipo «ho scelto questo perché per ora ho fatto sempre questo genere di attività» testimonia questa difficoltà.

Le interviste hanno sondato anche l'aspetto che riguarda il modo in cui i partecipanti si sono attivati autonomamente nella ricerca di un posto di lavoro. Emergono strategie tradizionali caratterizzate dall'in-

vio di curricula in seguito alla consultazione di annunci relativi ad offerte di lavoro. Oppure è perseguito il metodo della circolazione dell'informazione a livello informale, tra parenti, amici e conoscenti. È emerso che le possibilità di reimpiego per gli attuali cassintegrati siano molto basse, talvolta le uniche possibilità sono nell'ambito del lavoro irregolare e comunque in genere le occupazioni disponibili si collocano nell'area delle attività a basso salario.

4. Prime conclusioni

Tra gli aspetti di rilievo vi è certamente la scelta del legislatore nazionale in merito alla gestione degli ammortizzatori sociali in deroga. L'approccio adottato si inquadra nel solco delle politiche di attivazione, quegli interventi cioè che individuano uno stretto legame tra protezione sociale e partecipazione al mercato del lavoro, vincolando la possibilità di accedere a benefici monetari e sussidi, all'impegno nella ricerca attiva del lavoro, secondo il principio *work first* (Lodemel e Trickey, 2001; van Berkel e Møller, 2002; Dingelday, 2007; Crespo Suàrez e Serrano Pascual, 2007; Barbier, 2008). La normativa emanata a livello centrale, come abbiamo visto, infatti recita: «il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito […] è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale»; «in caso di rifiuto di sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità ovvero, una volta sottoscritta la dichiarazione, in caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo […] il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, anche a carico del datore di lavoro […]».

La letteratura internazionale sulle politiche di attivazione ha tuttavia evidenziato la presenza di diversi orientamenti. Solo per riferirsi ai più noti, la bipartizione proposta da Barbier (2008) tra modello *liberale* e *universalistico* è fondata sulla propensione del primo a insistere soprattutto sui doveri in capo agli individui di (ri)entrare rapidamente nel mercato del lavoro, con un ruolo delle politiche limitato a stimolare la ricerca di lavoro, offrendo informazioni, servizi di *matching* e percorsi di formazione professionale a breve termine. L'occupazione tende così a diventare il modo per poter accedere alla protezione dai rischi, e il lavoro tende a rimpiazzare l'assistenza. Al contrario, il modello uni-

versalistico, pur essendo orientato all'incremento dell'occupazione e all'elusione della trappola della dipendenza dal welfare facendo largo uso di politiche attive del lavoro, non insiste in modo particolare sulla riduzione delle garanzie e delle tutele e opera affinché i servizi per l'impiego offrano adeguate forme di inserimento lavorativo puntando sulla qualità dell'occupazione. In maniera simile Lødemel (2004) ritiene che oggi due principali approcci caratterizzino le politiche di attivazione: il primo definito *labour market attachment* e il secondo *human resource development* e mostra come il primo concepisca l'inclusione sociale soprattutto in riferimento all'inserimento individualizzato nel mercato del lavoro, con politiche di garanzia del reddito condizionate dalla disponibilità all'accettazione, da parte degli assistiti, di qualunque occasione di lavoro. E il secondo come un tentativo di sostituire una vecchia formula di sicurezza sociale con una nuova, intesa in termini di opportunità di partecipazione alla vita sociale e di sviluppo umano. Così come Dingelday (2007) individua due tendenze non alternative e spesso intrecciate nelle politiche di attivazione di vari paesi: quella definita «workfare», caratterizzata da pressioni coercitive verso l'inclusione nel mercato del lavoro, pena tagli alle garanzie sia in termini di entità economica che di durata, e quella presentata come *enabling,* che punta soprattutto sulla qualificazione dei servizi di collocamento e di formazione, con un'enfasi minore sulla riduzione dei sussidi per coloro che rifiutassero occasioni di lavoro di qualunque tipo, ovvero indifferenti rispetto a salario, qualità, livello di qualificazione, ecc.

Ebbene, nella vicenda italiana presa in esame, sembra sia innanzitutto scartata qualsiasi possibile evoluzione verso un modello di protezione del lavoro un po' meno stratificato per settore economico, dimensioni di azienda, anzianità di contribuzione ed eleggibilità ai sussidi, dal momento che la decisione di intervenire con ammortizzatori sociali in deroga che includono nel debole sistema di protezione sociale del lavoro categorie di lavoratori e di imprese prima esclusi, è considerata una misura straordinaria del tutto contingente. L'accordo Stato-Regioni infatti recita: «il Governo e le Regioni concordano che il sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenta una riforma degli ammortizzatori sociali […], ma costituisce uno sforzo congiunto tra Stato e Regioni collegato all'eccezionalità dell'attuale situazione economica». In questo modo, uno dei problemi principali delle politiche del lavoro italiane, ovvero la mancata sincronizzazione nei più recenti processi di riforma (Treu e Biagi soprattutto) tra aumento della flessibilità in entrata e riorganizzazione del sistema degli ammortizzatori

sociali in uscita, viene purtroppo perpetuato. In altre parole, riecheggiando il titolo di un recente volume, la tendenza alla «*flex-in-security*» (Berton, Richiardi e Sacchi, 2009) è confermata e la chance che poteva essere offerta dalla crisi, il possibile avvio cioè di una stagione di revisione dell'inefficiente e ingiusto sistema di protezione sociale del lavoro in Italia, viene rigettata.

Per quanto concerne poi la capacità degli ammortizzatori sociali in deroga di operare verso obiettivi di *enablement* (o *empowerment*) delle persone e di *human resource development* grazie a servizi di (ri)collocamento e di formazione realmente efficaci, numerose paiono le criticità, come sta emergendo dalla interviste svolte a operatori e utenti. Da un lato, infatti, iniziative di formazione di breve termine e mirate paiono del tutto inefficaci al ricollocamento dei lavoratori e delle lavoratrici sia per l'attuale difficile congiuntura occupazionale, sia per la debole occupabilità dei cassintegrati e dei soggetti posti in mobilità; dall'altro, le attività di orientamento e di formazione spesso non sembrano in grado di incidere sulla rielaborazione, da parte dei beneficiari, dei motivi che hanno prodotto l'attuale situazione in un'ottica di riprogettazione del proprio percorso professionale o delle proprie aspirazioni rispetto al futuro. A questo proposito i dispositivi di policy attivati non hanno come obiettivo quello di incidere sulla capacità di aspirare (*capacity to aspire*) degli utenti (Appadurai, 2004), trasformando un evento traumatico in una nuova chance. Per fare questo sarebbe necessario lavorare sulle capacità delle persone, sui loro desideri, sulle abilità di produrre nuove narrazioni che possano mutare il corso degli eventi.

In altre parole, i servizi pubblici per l'impiego non stanno approfittando della loro attuale centralità nella gestione degli ammortizzatori sociali in deroga per elaborare percorsi di (re)inserimento che recuperino e sviluppino ulteriormente le capacità degli utenti. L'azione pubblica infatti si sta incentrando prioritariamente sull'imposizione di specifici comportamenti (accettare qualunque occasione di lavoro pena la sospensione del sostegno al reddito) e non pare messo a fuoco, accanto alla promozione della «capacità di lavorare» e del sostegno offerto dal mix di indennità e formule di (re)inserimento, la «capacità di agire», l'intervento cioè sul contesto sociale da parte degli utenti stessi, considerati come partner del processo di attivazione. Insistere prioritariamente sul concetto di occupabilità in un quadro di bassa qualità dell'occupazione non conduce molto lontano, soprattutto se si desidera perseguire l'obiettivo della società attiva e della società della conoscenza. Il rischio è che in assenza di un percorso serio di riqualifica-

zione e di sviluppo umano, il criterio dell'occupabilità, da meta finale da raggiungere, si trasformi in un prerequisito individuale dal quale viene fatta dipendere la possibilità stessa di accedere ai benefici e ai servizi erogati (Borghi e Rizza, 2006). Per uscire da questa impasse sarebbe innanzitutto necessaria l'individuazione di un legame tra politiche del lavoro, industriali, sociali (di conciliazione per esempio) ed educative, volta a costruire un contesto fertile per perseguire, aldilà degli slogan, una società attiva e della conoscenza. Prevale un adattamento difficoltoso ad una realtà produttiva chiaramente declinante, soprattutto in termini di progettualità. Così facendo, il contesto di crisi e le ragioni profonde di ordine locale che l'hanno provocato, non vengono per nulla colpiti dalle politiche messe in atto.

Un secondo ordine di problemi che vorremmo evidenziare si riferisce all'estrema differenziazione e frammentazione della gestione degli ammortizzatori sociali in deroga a seconda del contesto locale. Dalla nostra ricostruzione emergerebbe, come abbiamo visto, la presenza di quattro modelli in cui si riconoscono le Regioni italiane che prevedono una maggiore o minore centralità dei Centri per l'impiego pubblici e dei fornitori di servizi privati. Si tratta di una tendenza già tradizionalmente presente nelle politiche socio-assistenziali del nostro paese (Fargion, 1997) e che, nel campo delle politiche del lavoro, è conseguente al processo di decentramento delle funzioni e del ruolo dell'attore pubblico centrale (almeno a partire dal d.lgs. 469/1997), nonché all'apertura a una pluralità di attori privati rispetto alle azioni di sostegno all'occupazione. Essa risponde alla consapevolezza maturata anche in ambito europeo, che l'efficacia dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro può essere maggiore se le relative funzioni sono collocate il più possibile vicino agli utenti finali del servizio. Un'idea che, come noto, si riferisce al principio di sussidiarietà e individua nel territorio il luogo ideale dell'incontro tra espressione dei bisogni e articolazione delle risposte in termini di policy.

Tuttavia, questa differenziazione degli interventi pare produrre una geografia della cittadinanza frammentata, con definizioni di diritti e doveri (nella logica dell'attivazione) articolati diversamente da luogo a luogo, nonché servizi di orientamento, di formazione e di (re)inserimento e loro relativa organizzazione estremamente differenziati. Oltre al fatto che fra i diversi modelli regionali e anche fra le Regioni appartenenti allo stesso modello, i criteri di eleggibilità, i benefici ottenuti e i servizi a disposizione dei percettori di ammortizzatori sociali in deroga variano anche considerevolmente.

La mancanza di una forte regia centrale prevista dalla *European employment strategy* allo scopo di ricondurre a uniformità il decentramento, non è stata realizzata nel sistema italiano che dunque, oltre a essere debole e poco generoso, non ha sviluppato, nonostante le politiche attive del lavoro messe in campo, un forte orientamento all'offerta. Anzi esso continua a rivolgersi prevalentemente alla domanda di lavoro con la prevalenza di incentivi all'occupazione ai quali è destinato il 40% della spesa totale, superiore di 16 punti percentuali rispetto a quanto si registra in media nell'Europa a 15, e non tanto con un orientamento volto alla promozione dello sviluppo economico, quanto con misure che dipendono dal ciclo e che dunque finiscono per agevolare le scelte degli imprenditori compiute su base congiunturale.

Riferimenti bibliografici

Appadurai A., 2004, *The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition*, in Rao V. e Walton M., *Culture and Public Action*, Stanford University Press, Stanford.

Barbier J.C., 2008, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Presses universitaires de France, Parigi.

Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity*, Il Mulino, Bologna.

Bonvin J.M., 2006, *Riforme della sfera pubblica e approccio della capacitazione. L'esperienza delle politiche dell'impiego*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 293-308.

Bonvin J.M. e Favarque N., 2005, *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 47-78.

Borghi V., 2007, *Do We Know Where We Are Going? Active Policies and Individualization in the Italian Context*, in Valkenburg B. e Van Berkel R. (a cura di), *Making It Personal*, Policy Press, Bristol.

Borghi V. e Rizza R., 2006, *L'organizzazione sociale del lavoro*, Bruno Mondadori, Milano.

Crespo Suàrez E. e Serrano Pascual A., 2007, *Political Production of Individualized Subjects in the Paradoxical Discourse of the EU Institutions*, in Valkenburg B. e van Berkel R. (a cura di), *Making It Personal*, The Policy Press, Bristol.

Fargion V., 1997, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia: regioni e politiche assistenziali dagli anni Settanta agli anni Novanta*, Il Mulino, Bologna.

Dingelday I., 2007, *Between Workfare and Enablement*, «European Journal of Political Research», vol. 46, pp. 823-851.

Isfol, 2010, *Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale*, Roma.

Johansson H. e Hviden B., 2007, *Re-activating the Nordic Welfare States: Do We Find a Distinct Model?*, «International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 27 (7/8), pp. 334-346.

Liso F., 2008, *Gli ammortizzatori sociali*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare*, Il Mulino, Bologna.

Lødemel I., 2004, *The Development of Workfare within Social Activation Policies*, in Gallie D. (a cura di), *Resisting Marginalization: Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

Lødemel I. e Trickey H. (a cura di), 2001, *An offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, The Policy Press, Bristol.

Paci M., 2006, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna.

Reyneri E., 1996, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna.

Sen A., 1992, *La diseguaglianza: un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.

Valkenburg B. e van Berkel R. (a cura di), 2007, *Making It Personal*, The Policy Press, Bristol.

van Berkel R. e Moller I.H., 2002, *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation?*, The Policy Press, Bristol.

van Berkel R. e Møller I.H., 2004, *The Experience of Activation Policies*, in Gallie D. (a cura di), 2004, *Resisting Marginalization: Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp. 223-242.

Villa M., 2009, *La divisione territoriale delle politiche del lavoro: tra mutamenti e persistenze*, in Kazepov J. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.

Italia. Migrazioni interne, processi di impoverimento e percorsi di ridefinizione del welfare

Lavoratori immigrati a Torino: fattori di vulnerabilità e processi di impoverimento

Antonella Meo

L'articolo presenta i principali risultati di una ricerca esplorativa, condotta a Torino, sui lavoratori immigrati e sui rischi di caduta in povertà a cui sono esposti. L'indagine analizza l'impatto della congiuntura economica sulle condizioni di vita e di lavoro degli stranieri, rilevando come a Torino l'attuale crisi economica stia compromettendo quel processo di integrazione sociale che molti stranieri, da tempo nel nostro paese, avevano avviato nell'ultimo decennio, facendosi raggiungere dai familiari, acquistando casa, perseguendo obiettivi di insediamento stabile. Il quadro che traspare è contrassegnato da forti criticità: un generale peggioramento delle condizioni di lavoro, casi diffusi di perdita dell'occupazione e di ripiegamento sul lavoro nero, serie difficoltà a reperire opportunità di impiego, diminuzione delle tutele lavorative.

1. Introduzione

Il perdurare e l'aggravarsi della crisi economica internazionale ripropongono questioni che sembravano avere perso rilevanza nel nostro paese, richiamando l'attenzione sui processi di precarizzazione sociale e sui fenomeni di impoverimento. Obiettivo di questo contributo è fornire alcuni elementi di riflessione in tema di ricadute sociali della crisi, analizzando l'impatto della congiuntura economica sulle condizioni di vita e di lavoro di un particolare segmento di popolazione: i lavoratori immigrati.

Si svilupperà il discorso presentando alcuni risultati di una ricerca esplorativa, condotta a Torino, sugli stranieri e sui rischi di caduta in povertà a cui sono esposti[1]. Il campo di indagine è quello della vulne-

[1] L'indagine si colloca nell'ambito di un programma di ricerca più ampio, finanziato e promosso dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociale, sulle forme di marginalità e di povertà in tre aree metropolitane (Torino, Roma, Napoli) e sulle politiche e gli interventi realizzati a livello locale dall'ente pubblico e dai soggetti del privato sociale. È stata condotta tra fine 2008 e giugno 2010 con il ricorso a strumenti di rilevazione di tipo qualitativo, integrati da informazioni

rabilità e delle strategie messe in atto per farvi fronte. L'unità di analisi è la famiglia, ma le tematiche indagate vengono filtrate attraverso lo sguardo degli uomini, lavoratori e capifamiglia, che negli ultimi tempi hanno perso il lavoro e sperimentano spiazzamento economico più o meno grave.

Dati i fenomeni di crescente precarietà lavorativa e di precoce espulsione dal mercato del lavoro, causati e/o aggravati dalla crisi economica in atto, gli immigrati risultano a forte rischio di impoverimento. L'indagine verte, in particolare, su famiglie straniere con figli, analizzando le ripercussioni dei problemi di reddito sull'intero nucleo familiare, sulle varie dimensioni dell'esistenza e sugli stessi progetti migratori, così come le modalità di fronteggiamento attivate. Nello specifico, riguarda immigrati di vecchio insediamento, presenti da diversi anni nel nostro paese e ormai radicati nel contesto torinese, investiti oggi da serie difficoltà dopo aver intrapreso negli anni passati un percorso di faticosa ascesa sociale che li ha portati a raggiungere posizioni lavorative e abitative relativamente stabili.

I testimoni qualificati intervistati – attori del pubblico e del privato sociale impegnati sul territorio a favore delle fasce deboli della popolazione – hanno sottolineato con insistenza il recente diffondersi di stati di vulnerabilità economica e sociale, rappresentando il fenomeno come una vera e propria emergenza: individui e nuclei familiari costretti, in modo inaspettato, a ridimensionare il tenore di vita, a rivedere al ribasso i progetti per il futuro, alle prese – nel volgere di poco tempo – con seri problemi di bilancio. La questione emersa come esito della recessione, e presentata all'insegna della novità, riguarda l'affacciarsi alla povertà di fasce di popolazione dai tratti inediti. In questa prospettiva è forte la preoccupazione per i recenti processi di impoverimento che colpiscono anche nuclei familiari stranieri, immi-

e dati statistici desunti da fonti amministrative locali. La ricerca si è focalizzata, in particolare, su alcuni profili di popolazione emersi in ciascun territorio come a maggiore rischio di impoverimento. A Torino l'attenzione è ricaduta su operai in cassa integrazione, lavoratori precari e, nell'ultima fase, su immigrati stranieri in condizione di disagio economico e sociale. Nello specifico, sono state realizzate nell'ultima fase quaranta interviste discorsive ad attori istituzionali e non, rappresentanti delle varie agenzie del pubblico e del privato sociale attive sul territorio torinese, e quindici interviste biografiche a immigrati adulti con responsabilità familiari che hanno perso il lavoro. Per una presentazione dell'intero programma di ricerca si rimanda agli ultimi due rapporti della Commissione di indagine sull'esclusione sociale (Cies, 2009; 2010) e a Sgritta (2010).

grati in Italia da tempo e con progetti di insediamento stabile, che non appartengono tipicamente all'area dell'esclusione sociale, né sono riconducibili all'utenza tradizionale dei servizi e dei centri di accoglienza, connotata dalla grave marginalità e dalla multidimensionalità del disagio. I cosiddetti «nuovi poveri» – nel linguaggio degli operatori sociali – appartengono, per gli stranieri come per gli autoctoni, a categorie sociali che fino a poco tempo fa si ritenevano al riparo dal rischio di caduta in condizioni di estremo disagio e si consideravano impegnati in un progetto di inserimento sociale e di miglioramento del tenore di vita.

«L'utenza è innanzitutto aumentata a dismisura, soprattutto i cittadini stranieri. È aumentata ed è cambiata la tipologia di utenti, sono persone in Italia da tanti anni, perfettamente inserite, magari anche con figli nati qua e inseriti nelle scuole, con mutui in corso, persone che hanno sempre lavorato e adesso sono in seria difficoltà. Eravamo abituati a ricevere i lavoratori intermittenti, nei mesi in cui non lavoravano si presentavano al nostro sportello. Adesso con la crisi si affacciano persone che avevano raggiunto una certa stabilità e succede che, come avviene anche per gli italiani, arrivino persone che fino a qualche anno fa neanche ci sognavamo di vedere» (Ufficio Pio, Compagnia di S. Paolo).

L'impatto della recessione sulla forza lavoro straniera è già oggetto di un dibattito pubblico che vede sostanzialmente contrapporsi interpretazioni differenti: molto in sintesi, gli immigrati sarebbero, secondo alcuni, fra le fasce deboli colpite per prime e in modo più pesante dalla crisi e, viceversa, per altri sarebbero stati finora «risparmiati» o addirittura favoriti dalla congiuntura economica, che avrebbe offerto loro maggiori opportunità in quanto lavoratori precari e meno qualificati, più mobili nel mercato del lavoro e sul territorio, oltre che più disposti ad andare incontro alle esigenze di flessibilità delle imprese.

Senza entrare nel merito delle posizioni espresse, alla luce delle fonti statistiche disponibili risulta molto difficile trovare riscontri in via definitiva e in modo generalizzato all'ipotesi dell'impatto differenziale della recessione sugli stranieri rispetto agli italiani. Il quadro è incerto e tuttora in evoluzione, e le informazioni e i dati quantitativi sono ancora parziali. Una risposta al riguardo richiederebbe analisi circostanziate e approfondite che tengano conto non solo della specifica articolazione del mercato del lavoro nei vari contesti locali, ma anche delle peculiarità dei suoi diversi segmenti e dei vari profili di lavorato-

ri[2]. Come è stato rilevato dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociale nei suoi ultimi *Rapporti*, gli effetti prodotti dalla crisi sugli individui e le famiglie sono infatti molto differenziati (Cies, 2009; 2010). La forte selettività di tali effetti sulle condizioni di vita ha innanzitutto carattere territoriale, ma non solo: si interseca variamente, all'interno degli stessi territori, con i diversi settori produttivi, i molteplici segmenti della forza lavoro, le varie fasce professionali, nonché con la composizione familiare, il genere, l'età e, appunto, la nazionalità.
Detto questo, l'analisi che segue intende fornire alcuni elementi di conoscenza qualitativi, relativamente all'area torinese, volti non tanto a rispondere alla questione sollevata nel dibattito pubblico (relativo vantaggio o, viceversa, svantaggio della componente straniera dinanzi alla crisi), bensì piuttosto a problematizzare la complessità dei rischi sociali a cui i lavoratori immigrati sono esposti, analizzandone i percorsi lavorativi, le condizioni occupazionali, le forme di deprivazione[3]. Dal quadro delineato potranno forse scaturire domande di ricerca per prossime indagini sul campo, orientate a mettere a fuoco specifici rischi di impoverimento e fattori di vulnerabilità per i lavoratori stranieri e loro ricadute sui percorsi di vita.

2. L'area torinese e la crisi economica

Città della grande produzione, Torino risulta particolarmente colpita dalla crisi per la forte presenza del settore manifatturiero e per la proiezione sul mercato globale della sua economia. La recessione ha qui assunto il carattere di una crisi produttiva senza precedenti per dimensioni e durata, che ha investito in modo molto pesante, a partire dall'autunno del 2008, soprattutto il settore industriale e, al suo interno, il comparto manifatturiero. Ancora a distanza di venti mesi i testimoni privilegiati contattati sottolineano in modo unanime il persistere di segnali negativi.
Può essere utile richiamare brevemente alcuni dati per inquadrare il contesto in cui ci troviamo, la specifica articolazione del mercato del

[2] Su questo punto cfr. ad esempio Carchedi, Carrera e Mottura (2010), Osservatorio regionale sull'immigrazione (2009), Ires Piemonte (2010).
[3] Alla definizione del disegno della ricerca e alla realizzazione delle interviste hanno partecipato Magda Bolzoni, Alessia Crivellari, Orlando De Gregorio, Lara Dezzutti e Giovanni Catanzaro.

lavoro torinese e le tendenze che lo investono per effetto della crisi, delineando la struttura dei vincoli e delle opportunità in cui i soggetti della ricerca si trovano inseriti. L'osservazione del primo trimestre 2010 rispetto all'analogo periodo del 2008 e del 2009 denota il persistere della crisi occupazionale: aumentano le cessazioni dei contratti di lavoro, persiste la diminuzione degli avviamenti al lavoro, si registra una leggera ripresa del lavoro in somministrazione ma si riducono ulteriormente le durate dei contratti a termine ed è evidente l'effetto sostituzione verso formule contrattuali con minori garanzie. A livello provinciale diminuiscono rispetto al 2009, seppure in modo contenuto, i flussi di disoccupati che si rivolgono ai centri per l'impiego, tuttavia rispetto al 2008 risultano aumentati del 24% superando le 15mila unità[4]. Complessivamente la partecipazione degli stranieri al flusso delle persone che si presentano per la prima volta ai centri per l'impiego è del 27%, valore costante rispetto all'analogo periodo del 2009, di cui 15% cittadini comunitari e 13% non comunitari (Osservatorio del mercato del lavoro, Provincia di Torino).

La tendenza al ricorso alla cassa integrazione risulta ancora in crescita: se nei primi mesi di quest'anno rispetto all'analogo periodo del 2009 la cassa integrazione ordinaria subisce un rallentamento, la cassa integrazione straordinaria continua ad aumentare e quella in deroga raggiunge il suo picco massimo a giugno 2010[5]. Nel complesso, le domande di disoccupazione ordinaria ed edile accolte dall'Inps sul territorio piemontese sono più che raddoppiate dal 2007 al 2009, mostrando un andamento in continua salita che non sembra arrestarsi, con una crescita nei due anni del 124% che nel caso della provincia di Torino raggiunge il 163,7% (L'Eau Vive Comitato Rota, 2010).

Da anni ormai la collocazione della forza lavoro straniera nel mercato del lavoro piemontese ha caratteristiche strutturali; ancora nell'ultimo

[4] Nel primo anno di crisi, a partire dall'autunno 2008, i centri per l'impiego della provincia di Torino segnalano un incremento senza precedenti del flusso di individui in cerca di occupazione transitati per i loro sportelli: le persone che esprimono disponibilità al lavoro, presentandosi per la prima volta, aumentano del 39% nell'arco dei primi dodici mesi. L'incremento di utenza raggiunge il suo valore più elevato nel mese di marzo 2009 (+70% rispetto allo stesso mese del 2008). Nel flusso dei disoccupati diventa prevalente la componente maschile, in controtendenza rispetto al passato.

[5] I dati sin qui riportati sono estratti ed elaborati dall'Osservatorio del Mercato del Lavoro della Provincia di Torino: http://www.provincia.torino.it/sportello-lavoro/Mercato_Lavoro/dati_crisi.

trimestre 2008, quando già si cominciavano a cogliere i primi effetti della grave crisi economica internazionale, gli occupati nel loro complesso risultavano in crescita nella regione grazie alla componente straniera. Se si considerano i settori di occupazione, emerge con evidenza una segmentazione sia verticale che orizzontale del mercato del lavoro, nonché l'esistenza di nicchie etniche (Di Monaco, 2010). La forte presenza degli stranieri nell'area del lavoro non qualificato e nei servizi alla persona rende particolarmente evidente la loro complementarietà rispetto ai lavoratori italiani. Nel 2008 la presenza di immigrati a livello piemontese era quasi tripla rispetto alla media nelle costruzioni e più che quadrupla nei servizi alla persona; gli stranieri erano il 34% dei lavoratori generici, quasi il 14% degli operai specializzati e l'11,4% degli operai semiqualificati. La loro presenza nel lavoro dipendente era più che doppia rispetto a quella nel lavoro autonomo (sopra al 10% contro il 4% circa) (*ibidem*). Nello stesso anno nella regione i tre addensamenti più rilevanti erano relativi, per gli uomini, al lavoro dipendente nell'industria (oltre 28 mila lavoratori) e nelle costruzioni (più di 21 mila individui) e per le donne nei servizi alla persona (più di 33 mila).

Anche nella congiuntura negativa, l'immigrazione sembra dunque aver continuato a rispondere ai fabbisogni della domanda di lavoro non soddisfatti dalla manodopera locale, come del resto rilevato dall'indagine Istat sulle forze di lavoro a livello nazionale e in particolare nel Nord Italia. Tuttavia, con il persistere della crisi economica internazionale, le condizioni del mercato del lavoro si deteriorano anche per la popolazione immigrata. Da un lato, i dati Istat registrano una perdita di posti di lavoro di immigrati inferiore a quella subita dai lavoratori italiani, confermando la segmentazione del mercato del lavoro; dall'altro, però, si allarga l'offerta di lavoro straniera in cerca di impiego e l'area della disoccupazione. Tra il quarto trimestre del 2008 e il quarto trimestre del 2009 si assiste a un aumento consistente degli italiani in cerca di occupazione, ma anche a un aumento ancora più forte per gli stranieri (Istat, 2010). Probabilmente quest'ultimo dato è riconducibile alla combinazione di un effetto attrazione, che non sembra venir meno con la crisi, e di una riduzione delle opportunità di lavoro. Tra il terzo trimestre del 2008 e il quarto del 2009 il tasso di disoccupazione nel Nord Italia, secondo la stessa rilevazione Istat, cresce per gli italiani dal 3% al 5,2% e per gli stranieri dal 6,5% al 12,8% (L'Eau Vive Comitato Rota, 2010). Trova dunque conferma anche nel territorio in esame una tendenza nazionale, ovvero «la maggiore espo-

sizione degli stranieri al rischio di disoccupazione, pur in un quadro dove gli andamenti occupazionali sembrerebbero avere avvantaggiato proprio la componente immigrata impiegata nei lavori "da immigrati" (quelli a bassa qualificazione)» (Fondazione Ismu 2010, p. 94).

In questo scenario, i dati dell'Osservatorio regionale del mercato del lavoro, riportati nel Rapporto 2010 dell'Osservatorio Ires sull'immigrazione in Piemonte, mostrano che la contrazione delle opportunità di lavoro per gli immigrati non è generalizzata né omogenea sul territorio piemontese (Durando, 2010). Nel complesso, a livello regionale, «la performance degli stranieri risulta migliore di quella degli italiani, salvo che per gli avviamenti maschili e per quelli a tempo determinato, dove lo scarto è comunque limitato» (*ibidem*). Tuttavia, la flessione della domanda di lavoro straniera è rilevabile con più evidenza dove le attività industriali, come nel caso della provincia di Torino, assumono maggiore rilevanza e non ci sono significativi meccanismi di compensazione settoriale. In particolare, sono i bacini della cintura torinese a maggiore vocazione industriale quelli in cui la popolazione immigrata sperimenta le difficoltà maggiori (Chivasso, Moncalieri, Settimo Torinese).

In sintesi, la provincia di Torino è a livello regionale quella in cui si riscontra nell'ultimo anno un calo degli avviamenti al lavoro degli stranieri superiore a quello della popolazione locale. Com'è noto, qui la crisi economica ha colpito in modo pesante il settore manifatturiero, in particolare il metalmeccanico che perde complessivamente, nel corso del 2009, il 58% degli avviamenti al lavoro. Il settore residuale denominato «altra industria» cala del 34% e l'edilizia del 24%. Nei servizi risultano profondamente colpiti il settore dei trasporti (-29%) e quello turistico-alberghiero (-24%). Soltanto nel primo trimestre 2010 si cominciano a cogliere segnali di lieve ripresa nel settore manifatturiero, che però – come si è anticipato – non comportano contratti subordinati né a tempo indeterminato né a tempo determinato, bensì soltanto altri tipi di contratti a termine con minori garanzie[6].

Nel 2009 le procedure di assunzione registrate dai centri per l'impiego sul territorio della provincia di Torino mostrano una flessione complessiva rispetto all'anno precedente del 16%: nello specifico le assunzioni che riguardano gli italiani calano del 16,9%, mentre quelle che coinvolgono gli stranieri si riducono del 20,5% (Osservatorio regionale del mercato del lavoro). Nel 2008 l'industria, costruzioni compre-

[6] Osservatorio del mercato del lavoro, Provincia di Torino, http://www.provincia.torino.it/sportello-lavoro/Mercato_Lavoro/dati_crisi.

se, assorbiva il 35,5% delle assunzioni di stranieri in Piemonte, mentre l'anno seguente la quota scende di 10 punti percentuali. Una recente rilevazione della Fillea-Cgil di Torino riscontra che nelle costruzioni la metà dei lavoratori in Piemonte sono stranieri (Galossi, Mora, 2009)[7]. Nel 2009 gli stranieri risultano particolarmente colpiti dai licenziamenti: gli immigrati iscritti nelle liste di mobilità in provincia di Torino nel 2009 crescono dell'87% contro il 32% degli italiani. Ad inizio 2010 ogni 100 iscritti nelle liste 37 sono stranieri (L'Eau Vive Comitato Rota, 2010). La crisi investe soprattutto gli immigrati provenienti dai paesi dell'Europa dell'Est entrati a far parte dell'Unione europea, per il loro maggiore orientamento verso il lavoro nell'industria e nell'edilizia, dove la crisi ha colpito con più forza (Ires Piemonte, 2010). Romeni e bulgari avevano registrato un incremento eccezionale delle assunzioni con l'acquisizione dello status di cittadini europei, che li ha quasi del tutto svincolati dal regime contingentato degli extracomunitari a cui precedentemente erano soggetti (Ires Piemonte, 2009). Senegalesi e marocchini risentono in modo particolare della caduta delle assunzioni nell'industria che, a livello regionale, calano del 60% tra il 2008 e il 2009. Per i cittadini del Senegal il peso del comparto manifatturiero scende dal 56% al 32,5% (*ibidem*). Altre nazionalità riescono invece a contenere le perdite e addirittura i cinesi, in controtendenza, sembrano registrare un aumento delle occasioni di lavoro.

3. Storie di migranti

I testimoni qualificati intervistati concordano nel ritenere che gli immigrati stiano pagando un prezzo molto alto della crisi economica e avvertano in modo forte le ricadute dei processi in corso. L'indagine,

[7] Rispetto al settore edile, va detto che la crisi risulta aver aggravato un trend negativo iniziato già a metà degli anni duemila. «Dopo la grande crescita registrata a Torino fra la fine degli anni novanta e i primi anni del nuovo secolo l'attività si è drasticamente ridimensionata già nella fase post-olimpica: il numero delle concessioni per la costruzione di abitazioni si è ridotto nel giro di pochi anni a un terzo appena rispetto ai valori del 2003-04» (L'Eau Vive Comitato Rota, 2010, 31). A questa tendenza ha contribuito, come rilevato dall'Osservatorio regionale dei lavori pubblici, la contrazione dei lavori pubblici in Piemonte, il cui valore è diminuito dal 2005 al 2008 da 1.550 a 750 milioni (*ibidem*).

si è detto, si è concentrata su individui non all'inizio del percorso migratorio, alle prese con i problemi dell'accoglienza e del primo inserimento, bensì in fase di consolidamento del loro percorso di integrazione e radicamento sul territorio. Diversi intervistati hanno, per esempio, acceso un mutuo per acquistare un'abitazione o investito sull'istruzione dei figli.

Come sappiamo, nel caso della povertà degli immigrati è molto importante assumere una prospettiva longitudinale, attenta a cogliere il mutamento delle condizioni di vita in relazione al tempo di permanenza nel nostro paese, oltre che al modificarsi della struttura dei vincoli e delle opportunità in cui sono inseriti. Dalle testimonianze raccolte emerge che i costi della crisi sono tanto più onerosi quanto più avanzato è il processo di integrazione. Il mancato rinnovo di un contratto, la perdita del lavoro e un periodo di forzata inattività assumono, infatti, significati differenti per chi è arrivato da poco e chi invece vive a Torino con moglie e figli e ha alle spalle una storia decennale di sacrifici in Italia per uscire dalla situazione di disagio iniziale. Se nel primo caso la congiuntura negativa comporta un inasprimento delle condizioni lavorative e una forte precarietà economica, nel secondo caso può segnare l'interruzione di un percorso di progressiva stabilizzazione e l'inizio di una fase discendente.

Ricostruendo le traiettorie biografiche dei nostri intervistati emerge un andamento a parabola: le fasi iniziali della carriera di migrante sono spesso caratterizzate da irregolarità e condizioni molto precarie di lavoro e abitazione. Si evince un quadro complesso di vincoli e opportunità: opportunità di lavoro in quanto manodopera irregolare e a basso costo e allo stesso tempo vincoli di tipo legislativo. L'effetto combinato di questi due elementi determina frequentemente il ricorso a espedienti e soluzioni illecite per affrancarsi dall'irregolarità o clandestinità[8]. Nelle fasi iniziali della carriera diversi intervistati hanno sperimentato una doppia discriminazione, non solo nella sfera del lavoro ma anche nella ricerca di una casa in affitto. Dopo avere incontrato

[8] Nelle storie riportate trovano conferma diversi risultati di altre indagini: la maggior parte delle persone intervistate ha trascorso nel nostro paese un periodo più o meno lungo di soggiorno non autorizzato, essendo entrata in Italia clandestinamente o più frequentemente con un permesso di breve durata, è passata attraverso molti lavori e ha lavorato dapprima in modo irregolare e successivamente in modo regolare, se nel frattempo ha avuto la possibilità di far ricorso a una sanatoria (Zanfrini, 2006; Reyneri, 2007).

serie difficoltà ad affittare in quanto stranieri, molti sono arrivati alla decisione di acquistare casa, talvolta consigliati dalle stesse agenzie immobiliari, ricorrendo all'accensione di un mutuo[9].

La prima metà della curva a parabola indica dunque un percorso di faticosa ascesa sociale, durante il quale il migrante emerge dall'irregolarità, raggiunge condizioni lavorative più stabili e coltiva un progetto familiare e di miglioramento della sistemazione abitativa. Una volta ottenuto il permesso di soggiorno, spesso al prezzo del pagamento di veri o falsi datori di lavoro, il lavoratore migrante raggiunge condizioni di vita via via migliori. Dai racconti traspaiono, tuttavia, molte criticità rispetto all'inserimento nel mercato del lavoro: condizioni di lavoro pesanti, poca chiarezza nelle retribuzioni e nei rapporti contrattuali, dequalificazione professionale, discriminazione. In breve, la loro integrazione nel mondo del lavoro non è pari alle loro aspettative.

Nonostante tutto, con il tempo si arriva al punto più alto della parabola, quello di maggior benessere («avevo anche Sky» aggiunge con orgoglio a margine dell'intervista uno dei nostri interlocutori stranieri per descrivere la posizione raggiunta: un lavoro, una casa, la famiglia. «Credevo di essere sistemato, non mi mancava niente»). È qui che nella vita di molti intervistati irrompe la crisi economica. Quest'ultima costituisce un evento critico che introduce una discontinuità ed è responsabile della percezione soggettiva di trovarsi «a un punto di svolta», in una transizione cruciale che avrà ricadute pesanti sulla propria biografia nel medio e lungo periodo. Da qui ha inizio un movimento discendente.

Se finora hanno «retto» e soddisfatto con il lavoro le esigenze del nucleo familiare, pur a prezzo di grandi sacrifici, oggi rischiano di essere spinti in una nuova fase di marginalità sociale. Essendo inseriti prevalentemente nel mercato del lavoro secondario, più sensibile alle fluttuazioni del ciclo economico, è plausibile che in un periodo di recessione i lavoratori in questione, periferici nel sistema economico, a bas-

[9] Come sottolineano diverse indagini, la casa di proprietà può rappresentare per gli stranieri un modo di reagire e trovare una soluzione a fronte di un mercato dell'affitto discriminatorio e oneroso. La difficoltà a trovare casa è un ostacolo che molti immigrati incontrano nel loro percorso di insediamento (Ponzo, 2009). Da questo punto di vista, la condizione abitativa costituisce da tempo nel nostro paese uno di quei fattori che collocano gli immigrati nella fascia del disagio sociale anche quando dispongono di un permesso di soggiorno regolare e di un lavoro stabile (Censis, 2004).

sa qualificazione e tendenzialmente più precari, siano particolarmente esposti al rischio di perdere il lavoro e di subire in modo pesante le ricadute della crisi.

Più interlocutori privilegiati sottolineano che i lavoratori stranieri sono stati i primi a essere espulsi dal mercato del lavoro, perché occupati soprattutto con contratti di lavoro a termine o interinali; e nelle fasi iniziali la crisi sembra aver colpito in prevalenza proprio i lavoratori a termine, in quanto le aziende hanno reagito in primo luogo non rinnovando i contratti a termine. «In gran parte sono lavoratori con contratti a tempo determinato, soprattutto operai di fabbrica o muratori, ci sono tante situazioni di lavoratori andati avanti per anni con contratti delle agenzie interinali che riuscivano a tirare avanti; la crisi si è abbattuta in maniera spietata, forse con conseguenze peggiori, su quei lavoratori che riuscivano in qualche modo a cavarsela un mese qui e un mese là e a mantenere la famiglia, questi si sono trovati senza alcuna possibilità, senza nulla e senza ammortizzatori sociali. Molti sono marocchini...» (operatore Centro per l'impiego). «I primi che hanno sofferto questa crisi sono stati i lavoratori in somministrazione, questo lo abbiamo rilevato già dalla seconda metà del 2008 attraverso la lettura non del fatturato delle aziende bensì degli ordinativi, noi abbiamo il previsionale, vale a dire il portafoglio, per cui le aziende oggi comprano già ore di lavoro somministrato per i prossimi mesi. Abbiamo rilevato dal confronto anno su anno che il portafoglio 2009 era molto più basso rispetto al 2008 e rispetto al 2007. Il lavoro in somministrazione in un certo senso anticipa la crisi. Dei lavoratori somministrati che sono usciti gli stranieri sono stati quelli più colpiti. Prima della crisi le aziende ricorrevano ai lavoratori immigrati per una carenza di manodopera, nella maggior parte dei casi nei settori della produzione» (Obiettivo Lavoro, agenzia per il lavoro).

Secondo altri intervistati gli immigrati sono stati particolarmente colpiti perché più spesso assunti come operai senza qualifica o generici, o ancora perché poco informati e consapevoli dei loro diritti e dunque dotati di una minore forza contrattuale. Nel complesso, il quadro che emerge dalla ricerca in relazione alla congiuntura economica è connotato da forti problematicità: casi diffusi di perdita del lavoro, serie difficoltà a reperire opportunità lavorative, ma soprattutto un generale peggioramento delle condizioni di lavoro, la diminuzione delle tutele lavorative e l'aumento del lavoro nero.

I settori del mercato del lavoro che più frequentemente ricorrono nelle storie raccolte sono le costruzioni, i trasporti, i servizi alle impre-

se (per esempio le pulizie) e l'industria metalmeccanica. Dalle interviste ai lavoratori risultano diffuse situazioni di discrepanza tra le ore stabilite contrattualmente e quelle realmente lavorate, fenomeni di sottoinquadramento, contratti di lavoro non rispettati, discriminazione retributiva, condizioni lavorative all'insegna dello sfruttamento. Nel complesso, traspaiono dunque condizioni di sostanziale marginalità e segregazione occupazionale.

«La mia percezione è di una precarietà sempre più evidente, che sta investendo tutti. Ricevo stranieri che dopo aver lavorato mesi non vengono pagati o non vengono pagati adeguatamente, vedo contratti non rispettati, stranieri disperati e disposti a tutto… Vedo ritornare da me persone per le quali mi ero detta "finalmente è a posto", persone che avevo già assistito in passato, che la prima volta erano irregolari, poi hanno ottenuto il permesso di soggiorno con la sanatoria del 1998 o quella del 2002» (avvocato penalista, nella lista dei difensori d'ufficio).

Il quadro è naturalmente complesso e articolato e gli aspetti tematizzati nelle interviste sono molti. Senza poter qui entrare nel merito dei percorsi di vita e delle vicende lavorative degli intervistati, si possono evidenziare alcune tendenze e criticità. Merita richiamare l'attenzione sul fatto che negli ultimi tempi si riscontra un aumento consistente delle partite Iva nel campo dell'edilizia, ma non solo. Da un lato, queste vengono richieste come prerequisito indispensabile per l'assegnazione di un lavoro: è lo stesso datore di lavoro che, per evitare gli oneri contributivi connessi al lavoro dipendente, richiede ai suoi subordinati di mettersi in proprio per continuare a lavorare; dall'altro, poiché l'apertura di partita Iva permette di accedere a permessi di soggiorno per lavoro autonomo, il ricorso a questa soluzione sembra far parte di una strategia diffusa per superare il rischio di caduta nell'irregolarità. «Con la partita Iva il lavoratore è zero tutelato, è una scelta molto rischiosa, vuole dire pagarsi contributi e tasse… nei primi mesi il lavoratore autonomo si è visto molti soldi in mano, senza essere informato del fatto che doveva metterli da parte, poi cosa succede? adesso stanno arrivando i bollettini dell'Inps… nei prossimi mesi la Camera di Commercio chiederà la quota di iscrizione… purtroppo i nodi verranno al pettine e la gente se ne accorgerà fra un po' di tempo» (sindacalista Cisl, iraniano).

Se il passaggio al lavoro indipendente viene solitamente indicato in letteratura come la via principale alla promozione sociale, essendo precluse agli immigrati le carriere organizzative e l'accesso alle professioni, quanto viene segnalato dagli intervistati è la crescente rilevanza

di quella componente dell'auto impiego che gode di scarsa autonomia effettiva e rimane intrappolata in forme di integrazione subalterna. Da questo punto di vista l'incremento di imprese immigrate sarebbe da intendersi come un indicatore non di integrazione e solidità economica, bensì al contrario di fragilità e vulnerabilità. Nel caso dell'edilizia, va detto che a Torino la situazione è particolarmente problematica, ma non è del tutto ascrivibile alla recessione in corso, quanto piuttosto a processi di più lunga durata che investono settori marginali dell'economia, da sempre caratterizzati da elementi di fragilità e tassi di rischio più elevato. Settori, per fare un altro esempio, quale quello dei trasporti, ad alta intensità di lavoro dequalificato e di lavoro nero, che sono recentemente investiti, secondo le testimonianze raccolte, da fenomeni di competizione tra gruppi diversi di lavoratori.

Al riguardo va segnalata una questione importante emersa con forza in molte interviste: la possibilità che la congiuntura economica sia un forte acceleratore del processo di concorrenza fra i lavoratori per il ridursi delle disponibilità di posti di lavoro e per l'intensificarsi dello sfruttamento e del lavoro irregolare. In questo senso la crisi produrrebbe le condizioni per una più aspra conflittualità sociale, acuendo la competizione al ribasso nell'accesso a opportunità lavorative scarse e creando i presupposti per fenomeni di intolleranza e chiusura. Dai racconti traspaiono infatti diffuse situazioni di tensione sul mercato del lavoro e frequenti atteggiamenti di ostilità verso gruppi percepiti come rivali[10].

In alcuni casi – nell'edilizia, nei trasporti, nella ristorazione – vengono segnalati processi di sostituzione fra gruppi nazionali. «Oggi vengono utilizzati i new entry, i neocomunitari che non hanno più bisogno del permesso di soggiorno, possono rimanere in Italia e lavorare in nero oppure gli si chiede di ridurre le ore stabilite nel contratto ma di lavorare il doppio […] Molti diventano anche piccola impresa nel settore edilizio […] La componente più colpita oggi è quella legata al permesso di soggiorno, non è un discorso di nazionalità ma di essere vincolati al permesso oppure no» (sindacalista Rdb, ivoriano).

Nel settore edile, con particolare evidenza, i cittadini marocchini, e più in generale i magrebini, avrebbero visto peggiorare le loro posizioni dopo l'ingresso della Romania nell'Unione europea nel 2007, dal momento che la mancata necessità di un regolare contratto lavorativo

[10] Sulla percezione diffusa di un aumento della competizione sociale e dell'antagonismo si rimanda a Meo (2010).

per il rinnovo del permesso di soggiorno spingerebbe i lavoratori romeni ad accettare condizioni lavorative peggiori, divenendo manodopera a basso costo preferibile a quella magrebina che invece non ha la possibilità di accettarle[11].

In altri casi invece sono immigrati di più recente arrivo, in condizioni di irregolarità e di forte precarietà, a rimpiazzare immigrati di vecchio insediamento, inseriti più stabilmente e con aspettative di integrazione sociale. Dalla ricerca sono però emersi anche segnali di una crescente concorrenza fra lavoratori autoctoni e lavoratori immigrati, dal momento che gli stessi italiani, esposti al rischio di disoccupazione, sembrerebbero oggi disposti a ripiegare su posizioni occupazionali meno sicure e remunerative. Secondo alcuni testimoni qualificati nella metalmeccanica leggera, per esempio, gli immigrati incontrano recentemente maggiori difficoltà a trovare occupazioni anche precarie, quando sul mercato del lavoro a termine si affacciano sempre più lavoratori italiani.

Sullo sfondo resta un interrogativo: la crisi economica è davvero responsabile del peggioramento delle posizioni dei lavoratori immigrati e del loro spiazzamento, oppure essa ha aggravato, facendo da catalizzatore, processi più strutturali e di lungo periodo a cui questi individui erano già esposti in quanto lavoratori deboli, evidenziando – in quest'ultimo caso – problemi di regolazione di segmenti marginali dell'economia da sempre caratterizzati da un rischio più elevato? Il ruolo della congiuntura economica nell'innescare o rafforzare processi di emarginazione e rischi di povertà per i lavoratori più fragili va messo ancora a fuoco.

In ultimo la questione maggiormente critica: la recessione rischia non solo di compromettere l'inserimento occupazionale degli immigrati

[11] Su questo punto le posizioni sono però diverse: se alcuni testimoni privilegiati sostengono una accentuata preferenza dei datori di lavoro per i comunitari, altri arrivano a conclusioni opposte e dichiarano invece che la maggiore forza contrattuale dei lavoratori neocomunitari, a Torino principalmente romeni, spingerebbe alcuni datori di lavoro a optare per altri gruppi nazionali che presentano una maggiore debolezza contrattuale e una minore sindacalizzazione. Naturalmente entrano in gioco anche altre variabili, per esempio il tipo di progetto migratorio: «la nostra sensazione è che mentre i marocchini vengono qui per far crescere i figli qua, i rumeni hanno una migrazione che definiscono come temporanea, molto spesso lasciano i figli in Romania ai nonni. Loro vengono qui cercando di ottenere il più possibile in poco tempo per poi o aprirsi un'attività, o comprarsi poi la casa in Romania» (Ufficio Pio, Compagnia di S. Paolo).

ma anche, per l'effetto combinato con la legge Bossi-Fini e le norme previste dal «Pacchetto sicurezza»[12], di comportare la caduta in clandestinità. La perdita del lavoro ha per gli stranieri un effetto doppiamente drammatico: alla diminuzione di reddito si aggiunge il rischio di perdere il diritto di rimanere in territorio italiano, avvertito con ansia da tutte le persone avvicinate. Nel momento in cui viene a mancare il contratto di lavoro, si ha la possibilità di chiedere un permesso per ricerca di occupazione che ha una durata massima di sei mesi; se a conclusione di tale periodo non si è in possesso di un nuovo contratto, come accade verosimilmente in un periodo di crisi, si profila lo spettro dell'irregolarità e del rimpatrio.

La crisi economica produce da questo punto di vista spiazzamento e disorientamento, oltre che difficoltà a mettere a punto strategie di reazione, perché prospetta in modo inatteso la possibilità concreta del fallimento del progetto migratorio. Dalle interviste traspaiono paura del futuro, sensazione di declino, percezione di perdita di controllo sul proprio destino sociale e di insicurezza rispetto alle prospettive di vita. Con le parole di Mohamed, «non puoi stare qui tredici anni e ormai hai un pezzo di vita qua, ci sono seconde generazioni che ormai vivono qua, io vado in Egitto una volta all'anno, poi per anni non vado per i problemi economici, quindi sono qua, integrare ci siamo integrati al massimo, non ha senso questa situazione, oggi è troppo difficile trovare un lavoro».

A questo proposito, i testimoni qualificati intervistati ritengono le conseguenze dei provvedimenti legislativi recentemente adottati potenzialmente molto gravi. Da qui la sollecitazione da parte di molti a mettere a tema nel dibattito politico la questione della durata dei permessi di soggiorno, soprattutto di quello per attesa occupazione, e l'esigenza di prolungarne la validità.

Gli effetti innescati dalla crisi sono ad ampio raggio e ricadono sull'intero nucleo familiare; in prima battuta si fanno sentire in termini di peggioramento, più o meno grave, delle condizioni materiali di vita.

[12] La legge 15 luglio 2009, n. 94, «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica», introduce il reato di ingresso e soggiorno illegale nello Stato italiano. Le difficoltà di conservare una presenza autorizzata sono state già acuite dalla legge Bossi-Fini del 2002, che ha dimezzato la durata del permesso di soggiorno per lavoro da 4 a 2 anni e di quello per ricerca di lavoro in caso di disoccupazione da 1 anno a 6 mesi, costringendo a più frequenti rinnovi e lasciando meno tempo per trovare un lavoro regolare a chi lo ha perso.

Su questo terreno gli intervistati riferiscono di non riuscire più a pagare le rate del mutuo o l'affitto, lamentano la necessità di rinunciare al riscaldamento in casa per ridurre le spese, l'impossibilità di far fronte alla rata della mensa scolastica del figlio che sta frequentando la scuola elementare o dell'assicurazione dell'auto abbandonata in un parcheggio.

Fra gli aspetti che meritano attenzione va segnalata in primo luogo l'estensione dell'area del rischio abitativo. Con la crisi economica, come testimoniano diversi interlocutori privilegiati, si è registrato un aumento considerevole di nuclei familiari in grave difficoltà a sostenere le spese per la casa e a rischio di perderla. Da più parti si evidenzia l'incremento consistente, a partire dall'autunno del 2008, delle domande di sostegno economico motivate dall'esigenza di pagare l'affitto, il mutuo, le utenze. L'aumento della morosità, avvertito dagli operatori sociali come un problema serio e destinato ad aggravarsi con il perdurare della recessione, desta molta preoccupazione. Con la recessione la possibilità di essere colpiti da disagio abitativo non risulta più circoscritta alle fasce più marginali della popolazione straniera, costrette per la loro condizione di irregolarità a soluzioni abitative precarie e disagevoli. E la stessa abitazione di proprietà può finire per pesare in modo eccessivo sul bilancio familiare, costituendo un vincolo che limita fortemente i margini di azione. Fra gli immigrati intervistati, coloro che hanno valutato la possibilità di tornare nel paese di origine l'hanno esclusa proprio a causa della casa, poiché in questo periodo non riuscirebbero a venderla e, se anche fosse, non riuscirebbero a recuperare la cifra inizialmente impegnata. In una congiuntura negativa, quale quella che la città sta attraversando, anche il passaggio alla proprietà non mette al riparo da situazioni di disagio o stress abitativo.

Le recenti trasformazioni del mercato del lavoro rivestono indubbiamente un ruolo fondamentale nei processi di impoverimento. Tuttavia, altri fattori entrano in gioco e contribuiscono a esporre i lavoratori immigrati al rischio di sperimentare situazioni difficilmente sostenibili e compensabili.

In primo luogo, va sottolineato che le famiglie di molti stranieri sono nuclei monoreddito: le donne non hanno esperienze lavorative e si occupano dei figli piccoli. Ciò costituisce un ulteriore elemento di vulnerabilità. L'importanza di considerare anche i vincoli legati a modelli familiari e di genere trova giustificazione nel fatto che, come sappiamo, la famiglia organizzata sul modello del *male breadwinner* presenta significativi problemi di tenuta e, in una congiuntura di forte crisi, può

compromettere le stesse capacità adattive dei suoi membri (Negri, 2002).

Nel caso degli stranieri la presenza di famiglie numerose, con un numero maggiore di figli rispetto agli autoctoni, rende ancora più grave la situazione di inadeguatezza o deprivazione economica. Inoltre, l'assenza di reti familiari in grado di supportare, anche economicamente, un periodo con entrate basse o pari a zero, acuisce in modo significativo la vulnerabilità di questi soggetti, differenziandoli nettamente dagli italiani, pur altrettanto duramente colpiti dalla crisi attuale.

In ultimo, vale la pena soffermarsi brevemente sulle modalità di fronteggiamento adottate. In condizioni di forti ristrettezze economiche le strategie principali sono il contenimento dei consumi e la ricerca di risorse integrative presso i centri del circuito dell'assistenza. Fra le forme di compressione dei consumi va segnalato l'invio nel paese di origine della famiglia, che si configura come un ritorno temporaneo della moglie e dei figli o solo dei figli. Si tratta, come dicono molti, di una decisione sofferta, vissuta con senso di fallimento, che comporta lo smembramento del nucleo familiare, a cui si accompagna nella maggior parte dei casi la rinuncia all'autonomia abitativa e il ritorno per l'uomo capofamiglia alla coabitazione con connazionali per ridurre le spese dell'affitto.

La crisi economica ha anche ricadute pesanti sui rapporti con la rete parentale nel paese di origine. Un tema difficile, toccato nelle interviste, riguarda l'invio delle rimesse, a parere di alcuni fortemente ridimensionate e secondo altri, invece, salvaguardate a tutti i costi al prezzo di gravi rinunce. In qualche caso si modificano i flussi delle rimesse e sono addirittura i genitori rimasti nel paese di origine a mandare un aiuto economico, procurando ai figli adulti in Italia molta mortificazione.

Da più parti viene inoltre segnalato l'aumento recente di stranieri iscritti ai corsi di formazione professionale e di riqualificazione nell'intento di rafforzare il proprio profilo e migliorare la propria offerta di lavoro. Alcuni immigrati contemplano la possibilità di spostarsi in altre zone del paese dove pensano di avere maggiori possibilità di trovare lavoro o di spostarsi su altri settori di attività.

Fra le varie strategie messe in campo è contemplata inoltre la ricerca di un lavoro da parte delle donne, mogli e madri nelle famiglie intervistate. La conversione a un modello di famiglia con due percettori di reddito può comportare non poche difficoltà all'interno della coppia e alterare equilibri consolidati. Le donne si offrono sul mer-

cato per compensare la perdita del lavoro del marito, frequentano corsi di alfabetizzazione per acquisire le competenze linguistiche minime per proporsi nel settore domestico e di cura, molte frequentano corsi da educatore di prima infanzia o da operatore socio-sanitario. Al riguardo vengono però evidenziati problemi di competizione con le donne italiane che si offrono sul mercato per effetto della crisi, oltre che di conciliabilità fra l'accudimento dei figli e gli orari lavorativi.

In sintesi, dalla ricerca emerge che la crisi si è abbattuta su una fascia di lavoratori fragile, esposta già prima a condizioni di grave debolezza sul mercato del lavoro e di precarietà lavorativa. Il quadro complessivo è ancora incerto e in rapida evoluzione. Quali scenari si profilano all'orizzonte rispetto alle forme della presenza straniera nel lavoro a fronte del perdurare della congiuntura negativa? E come evolverà la segmentazione professionale e settoriale del lavoro in base alla provenienza? Dagli elementi acquisiti si può ipotizzare che la crisi accentuerà ulteriormente la tendenza dei lavoratori immigrati a concentrarsi in settori e ambiti occupazionali svantaggiati dal punto di vista professionale, retributivo, normativo e della sicurezza, rafforzando la loro sovra-rappresentazione nei lavori ai livelli bassi della gerarchia occupazionale.

Riferimenti bibliografici

Caritas-Migrantes, 2009, *Dossier statistico immigrazione 2009*, Idos.

Carchedi F., Carrera F. e Mottura G. (a cura di), 2010, *Immigrazione e sindacato. Lavoro, cittadinanza e territori*, Ires, IV Rapporto, Ediesse, Roma.

Censis (2004), *La domanda abitativa negli anni 2000. Indagine sulla condizione abitativa delle famiglie italiane, sui segmenti di domanda debole e sugli strumenti finanziari per il rilancio dell'edilizia sociale*, Censis, Roma.

Commissione d'indagine sull'esclusione sociale (Cies), 2009, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. 2008-2009*, Roma.

Commissione di indagine sull'esclusione sociale (Cies), 2010, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*, Roma.

Di Monaco R., 2010, *Affrontare la crisi. Prospettive d'integrazione degli stranieri nel lavoro*, in Ires Piemonte, *Immigrazione in Piemonte. Rapporto 2009*, Torino, disponibile al sito web: www.ires.piemonte.it.

Durando M., 2010, *La domanda di lavoro rivolta ai cittadini stranieri nell'anno della crisi*, in Ires Piemonte, *Immigrazione in Piemonte, Rapporto 2009*, Torino, disponibile al sito web: www.ires.piemonte.it.

Galossi E. e Mora M. (a cura di), 2009, *I lavoratori stranieri nel settore edile. Quarto rapporto Ires- Fillea Cgil*, Ires, Roma.

Ires Lucia Morosini, 2010, *Analisi congiunturale delle situazioni di crisi in Piemonte*, Torino, disponibile al sito web: http://www.irescgiltorino.it.

Ires Lucia Morosini, 2010, *I lavoratori immigrati in Piemonte: le prime conseguenze della crisi*, a cura di M. Lugo, Torino, disponibile al sito web: http:// www.irescgiltorino.it.

Ires Piemonte, 2010, *Immigrazione in Piemonte, Rapporto 2009*, Torino, disponibile al sito web: www.ires.piemonte.it.

Fondazione Ismu, 2010, *Quindicesimo Rapporto sulle migrazioni 2009*, Franco Angeli, Milano.

Istat, 2009, *Rilevazione sulle forze di lavoro. Occupati e disoccupati, IV Trimestre 2009*, disponibile al sito web: http//www.istat.it.

Istat, 2010, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2009*, Roma.

L'Eau Vive, Comitato Giorgio Rota, 2010, *Attraverso la crisi. 2010 Undicesimo Rapporto Annuale su Torino*, a cura di G. Bella, L. Davico, L. Staricco, Guerini e Associati, Milano.

Meo A., 2010, *Immagini della crisi: «nuove povertà» o «nuovi poveri»*?, in G.B. Sgritta (a cura di), *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre grandi aree metropolitane: Torino, Roma, Napoli*, Franco Angeli, Milano.

Negri N. (a cura di), 2002, *Percorsi e ostacoli. Lo spazio della vulnerabilità sociale*, Edizioni Trauben, Torino.

Osservatorio regionale sull'immigrazione, Veneto Lavoro (a cura di), 2009, *Immigrazione straniera in Veneto. Rapporto 2009*, Franco Angeli, Milano.

Ponzo I., 2009, *L'acquisto di abitazioni da parte degli immigrati*, in G. Zincone (a cura di), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna.

Reyneri E., 2007, *La vulnerabilità degli immigrati*, in A. Brandolini e C. Saraceno (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Sgritta, G.B. (a cura di), 2010, *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre grandi aree metropolitane: Torino, Roma, Napoli*, Franco Angeli, Milano.

Zanfrini L., 2006, *Il consolidamento di un «mercato del lavoro parallelo». Una ricerca sugli immigrati disoccupati in Lombardia*, «Sociologia del lavoro», vol. 29, n. 101, pp. 141-172.

L'impatto della crisi sui lavoratori stranieri. Migrazioni di ritorno in Campania

Elena de Filippo, Enrica Morlicchio

Il saggio analizza le migrazioni interne «di ritorno» al Sud degli immigrati aventi come destinazione prevalente la Campania. La regione, dopo aver svolto iil duplice ruolo di area di transito e di stabilizzazione, diviene oggi meta prevalente degli immigrati licenziati in seguito alla crisi. In particolare, si approfondisce l'impatto che questi nuovi flussi interni hanno sulla coesione sociale sia nelle regioni di partenza che nel mercato del lavoro campano. Mediante interviste a testimoni privilegiati e immigrati si ricostruiscono i percorsi di skidding e di impoverimento nel quadro della crisi del modello napoletano di sopravvivenza che aveva garantito in passato forme di accoglienza, sia pure scadenti, anche agli immigrati in condizioni più precarie.

1. Premessa

Le migrazioni internazionali che hanno coinvolto l'Italia come area di destinazione a partire dagli anni settanta hanno rimarcato le differenze economiche e sociali tra Nord e Sud del paese, mettendo ancor più in evidenza le contraddizioni e i processi di segmentazione che caratterizzano il mercato del lavoro italiano. La diffusione di rapporti di lavoro informali, la precarietà delle attività svolte, le scarsissime possibilità di mobilità sociale, nonché la presenza di situazioni di vero e proprio sfruttamento, hanno fatto sì che molte aree del Mezzogiorno d'Italia, almeno in una prima fase, abbiano assunto prevalentemente la funzione di area di presenza temporanea o di transito dei lavoratori immigrati. Questa funzione è stata assolta sia per gli immigrati con progetti migratori a breve termine sia per coloro per i quali l'arrivo nelle regioni meridionali rappresentava una tappa intermedia in un traiettoria migratoria di più lungo periodo che aveva come destinazione finale le aree del Centro-Nord, in grado di offrire migliori opportunità di inserimento occupazionale. Per gli immigrati con progetti migratori a lungo termine la possibilità di regolarizzare la propria posizione a seguito dei diversi provvedimenti legislativi di «sanatoria» ha funzionato come una sorta

di trampolino di lancio verso soluzioni lavorative migliori in altri contesti italiani[1]. Un rapido esame dei movimenti anagrafici della popolazione straniera registrati dall'Istat mostra come, tra l'inizio del 2002 e del 2009, le ripartizioni settentrionali hanno svolto un chiaro ruolo attrattivo nei confronti degli stranieri residenti in altre parti del territorio italiano, mentre quelle centro-meridionali hanno fatto registrare saldi negativi, a segnalare una incapacità di trattenere e/o di attrarre immigrati, aspetto particolarmente rilevante nelle regioni del Sud (de Filippo e Strozza, di prossima pubblicazione).

Se le partenze dal Sud verso il Nord degli immigrati che si sono regolarizzati sono state una costante negli anni – una sorta di «emigrazione interna nella migrazione» – negli ultimissimi anni è emersa anche una tendenza inversa, in parte registrata dagli stessi dati ufficiali, che ha riguardato soprattutto coloro che hanno subito processi di espulsione lavorativa, in particolare dalle piccole e medie industrie della cosiddetta «Terza Italia» e delle principali città industriali (Torino in primo luogo[2]). La crisi economica – che ha avuto conseguenze più immediate e dirette proprio nelle aree del Centro-Nord che erano state

[1] Questo fenomeno è confermato dai dati del Ministero dell'Interno sulle regolarizzazioni dai quali risulta che nel Mezzogiorno alla crescita eccezionale del numero di stranieri regolari presenti, che si registra in seguito alle regolarizzazioni (in particolare nel 1996 e nel 2002 quando i permessi di soggiorno sono più che raddoppiati), seguono due o tre anni in cui la variazione risulta di segno negativo, con una riduzione che nel 2004 in Campania sfiora il 20%. In particolare in questa regione gli stranieri con permesso di soggiorno presenti alla fine del 2003 (che in larga parte avevano regolarizzato la loro posizione l'anno precedente a seguito della legge Bossi-Fini) si riducono di circa la metà nell'arco di tre anni passando da 61.400 a poco meno di 34 mila. Questa riduzione è dovuta per metà ai mancati rinnovi dell'autorizzazione di soggiorno (pari a 13.700) mentre per l'altra metà è dovuta ad un interscambio negativo con le altre regioni italiane (13.800 spostamenti).

[2] Con riferimento a Torino, come scrive Antonella Meo nell'ultimo Rapporto Cies: «La flessione della domanda di lavoro straniera è rilevabile con più forza laddove le attività industriali, come nel caso della provincia di Torino, assumono maggiore rilevanza e non ci sono significativi meccanismi di compensazione settoriale. In particolare, sono i bacini della cintura torinese a maggiore vocazione industriale quelli in cui la popolazione immigrata sperimenta le difficoltà maggiori. Nel 2009 gli stranieri risultano infine particolarmente colpiti dai licenziamenti: gli immigrati iscritti nelle liste di mobilità in provincia di Torino nel 2009 crescono dell'87% contro il 32% degli italiani. Ad inizio 2010 ogni 100 iscritti nelle liste 37 sono stranieri (Cies, 2010, p. 74).

meta delle migrazioni interne – ha prodotto una nuova mobilità interna, questa volta dal Nord verso il Sud, dove la possibilità di svolgere lavori precari ancora una volta appare come un fattore di attrazione decisivo.

Nel corso dell'articolo si cercherà di affrontare alcune problematiche connesse con questa inversione dei flussi migratori interni degli immigrati e di approfondire il suo legame con la crisi in corso. In particolare si cercherà di identificare specifici percorsi di *skidding* (di passaggio a occupazioni sotto remunerate, meno qualificate e più precarie) o di vera e propria fuoriuscita dal mercato del lavoro degli immigrati rispetto a quelli dei lavoratori italiani nel quadro della nuova direzione intrapresa dai loro spostamenti interni. Ci concentreremo sul caso della Campania per la sua peculiare caratteristica di area di transito e area di insediamento stabile, al quale si è affiancato nel corso del 2009 il ruolo di area «rifugio» e di principale destinazione dei flussi originati dalla crisi. L'analisi si basa da un lato sui pochi dati statistici disponibili, dall'altro su interviste biografiche a lavoratori immigrati «di ritorno» all'interno dei confini italiani realizzate in particolare tra la provincia di Napoli e quella di Caserta, nonché a operatori sociali e sindacalisti che lavorano con gli immigrati[3].

2. L'impatto della crisi economica sugli immigrati

Non è semplice definire con precisione quali siano stati gli effetti della crisi economica sui lavoratori immigrati in Italia, in particolare per quel che riguarda la loro mobilità occupazionale e territoriale. Come ha scritto Emilio Reyneri in un saggio recente (2010) al momento è possibile basarsi solo sui pochi dati finora disponibili che distinguono la nazionalità o il paese di nascita dei lavoratori e dei disoccupati e sulla osservazione diretta di realtà specifiche. I dati contenuti nell'ultimo *Rapporto Annuale* dell'Istat mostrano chiaramente una maggiore vulnerabilità degli immigrati. «Dall'estate 2009 – si legge nel Rapporto – si avvia la diminuzione della quota delle occupate straniere e si ac-

[3] Sono stati intervistati, oltre al responsabile dell'Ufficio stranieri della Cgil Campania, leader di associazioni di immigrati e mediatori culturali delle seguenti comunità nazionali: della Ucraina, della Romania, dell'Albania, del Marocco, della Tunisia, della Nigeria, della Somalia, del Senegal, del Pakistan. Le interviste sono state realizzate da Ariane Madeleine Cécile Stoeveken.

centua quella degli uomini stranieri, cosicché la riduzione del tasso di occupazione degli italiani, dal 58,1% del 2008 al 56,9% del 2009, si confronta con quella più ampia degli stranieri, dal 67,1% al 64,5%» (Istat, 2010, p. 125). Inoltre, tra la fine del 2008 e la fine del 2009 il tasso di disoccupazione degli immigrati è aumentato in misura maggiore di quello dei lavoratori nazionali: il primo infatti è passato dall'8,8% al 12,6%, mentre il secondo dal 6,9% all'8,2%: un incremento dunque tre volte superiore[4].

In generale la letteratura internazionale sul tema, richiamata dallo stesso Reyneri, mostra come non ovunque e non tutti gli immigrati si prestano a fungere da «cuscinetto» per i lavoratori italiani, assumendo interamente i rischi della recessione, ad esempio mediante un ritorno in patria. I motivi sono diversi. In primo luogo la loro specifica collocazione occupazionale nel quadro della segmentazione del mercato del lavoro crea anche delle nicchie occupazionali al riparo dalla crisi: si pensi alla componente rappresentata dalle donne che lavorano nei servizi alla persona oppure ai lavoratori stagionali impiegati nelle operazioni di raccolta in agricoltura, o anche agli immigrati che svolgono lavori sottopagati e a bassa specializzazione che meno risentono del ciclo economico. Un secondo motivo riguarda la presenza di altri familiari – in primo luogo mogli e figli – che rendono difficile un forzato ritorno in patria, soluzione praticata nelle migrazioni interne intraeuropee degli anni sessanta e settanta. Infine vanno tenute in conto le difficili condizioni dei paesi di partenza, afflitti da conflitti, povertà economica, che scoraggiano i lavoratori dall'intraprendere un percorso all'inverso (Dobson, Latham e Salt, 2009; Ambrosetti, 2009).

Nel caso italiano, dove la stragrande maggioranza degli occupati stranieri si concentra nelle regioni centro-settentrionali, i flussi di ritorno attivati dalla crisi, piuttosto che dirigersi verso i paesi di origine hanno assunto la direzione Nord-Sud dell'Italia. A partire dal 2009 si registra infatti un difficilmente quantificabile ma consistente numero di par-

[4] Nel contempo, specie nella seconda parte del 2009, l'aumento dei disoccupati e degli inattivi ha investito gli stranieri in misura più che proporzionale al loro peso demografico (+77 mila e +113 mila, rispettivamente), interessando sia la componente maschile sia quella femminile. Per cui, «la crescita della popolazione straniera si è tradotta in un incremento occupazionale in misura più contenuta rispetto al recente passato, per effetto sia dell'aumento dei ricongiungimenti familiari sia della crescente difficoltà di trovare un impiego» (Istat, 2010, p. 127).

tenze dalle regioni settentrionali in direzione di quelle del Sud, che in alcuni casi si configura come una sorta di «emigrazione di ritorno». Questi spostamenti interni hanno avuto come effetto immediato un abbassamento dei salari e un peggioramento delle condizioni di lavoro nelle aree meridionali di arrivo, con frequenti ricadute in situazioni al limite dell'accattonaggio.

A questo proposito esistono per il momento soprattutto quelle che Reyneri chiama «evidenze aneddotiche». Si può citare ad esempio il caso, raccontato da un mediatore culturale marocchino, di un lavoratore egiziano che dopo aver vissuto molti anni in clandestinità in provincia di Napoli, a metà degli anni '90, in seguito alla regolarizzazione si era trasferito a Vicenza dove aveva trovato lavoro in fabbrica. Successivamente si era fatto raggiungere dalla moglie e aveva messo al mondo tre figli. La crisi economica gli ha fatto perdere non solo il lavoro ma anche la casa che a fatica era riuscito ad acquistare con un mutuo, e ha messo a rischio il permesso di soggiorno suo e dei familiari. Messo alle strette ha rimpatriato la famiglia che contribuisce a mantenere grazie a lavori alla giornata che svolge in provincia di Napoli, dove è ritornato in cerca di occupazione. Il caso presentato è piuttosto esemplare perché, come nota Antonella Meo con riferimento a Torino, «i processi di impoverimento indotti dalla crisi spesso riguardano proprio la componente più radicata dell'immigrazione (Cies 2010): nuclei familiari stranieri, immigrati da tempo nel nostro paese e con progetti di insediamento stabile, che non appartengono tipicamente all'area dell'esclusione sociale, né sono collocabili entro i confini tradizionali della povertà economica o del disagio conclamato. I cosiddetti "nuovi poveri" – nel linguaggio degli operatori sociali – appartengono, anche fra gli stranieri, a categorie sociali che fino a poco tempo fa si ritenevano al riparo dal rischio di caduta in condizioni di estremo disagio e si consideravano impegnati in un progetto di inserimento sociale e miglioramento del tenore di vita» (Cies, 2010, p. 79). Inoltre l'esempio del lavoratore egiziano mette bene in luce uno specifico fattore di vulnerabilità sociale degli immigrati rispetto ai lavoratori italiani, rappresentato dal rischio di ricaduta nella clandestinità. Per gli immigrati infatti la perdita del lavoro non comporta solo una riduzione del reddito, ma anche il rischio di perdere i diritti del soggiorno, dal momento che la legge Bossi-Fini ha reso più stringente rispetto al passato il legame tra soggiorno regolare e contratto di lavoro. La conquista di un contratto di lavoro, in occasione dei diversi provvedimenti di sanatoria o dei decreti flussi, aveva rappresentato in pas-

sato l'inizio di un percorso di integrazione sociale. Coloro che avevano impiegato anni per raggiungere una posizione regolare e stabile e uscire dalla clandestinità (pagando a volte di persona anche i costi della regolarizzazione/emersione che dovrebbero essere a carico del datore di lavoro), facendosi in seguito raggiungere dalla famiglia, o creando una famiglia durante l'esperienza migratoria, avevano spesso creduto in una mobilità sociale che li aveva portati a stili di vita più vicini a quelli italiani e ad identificarsi talvolta anche poco con gli ultimi arrivati. Questo è ad esempio il caso riportato da un intervistato: «Volevo vivere all'italiana, pensavo durasse per sempre quello che mi ero conquistato a Milano, ma non ce l'ho fatta […]». Paradossalmente sono proprio questi immigrati «di successo» a patire maggiormente gli effetti della crisi rispetto agli immigrati con lavori più marginali, quelli che già in partenza si trovavano in situazioni di precarietà lavorativa ed erano per certi versi più attrezzati, anche psicologicamente, ad affrontarne i disagi. Secondo il racconto di un operatore intervistato «chi è abituato ad arrangiarsi, non ha avuto problemi… chi si era sistemato, pensava di non dover fare più certe cose, di non dover ricominciare un'altra volta, sta più male oggi… Molti avevano creduto di aver avuto un'opportunità e di averla colta in tempo, lasciandosi alle spalle la clandestinità, la precarietà, l'arran-giarsi, la paura… questi stanno pagando di più la crisi, sono stati delusi, traditi, ma non da qualcuno… dal sistema».

Insomma se si sposta l'attenzione dal mercato del lavoro istituzionale ai margini di esso il quadro cambia. In primo luogo infatti occorre osservare che, anche se la segregazione occupazionale ha posto per certi aspetti gli immigrati al riparo della crisi, quest'ultima, come documenta in dettaglio Riccardo Staglianò «ha reso di nuovo accettabili agli italiani, almeno temporaneamente, lavori che mai più si sarebbero sognati di fare» (2010, p. 59) creando una sorta di competizione al ribasso nell'accesso ad occupazioni come quella di camionista, manovale edile, lavapiatti, addetto alle pulizie o alle catene di montaggio delle macellerie. In aggiunta a ciò gli immigrati, proprio perché occupati in attività più precarie e meno garantite, quando vengono espulsi dal mercato del lavoro si ritrovano più frequentemente senza ammortizzatori sociali. A rendere maggiormente vulnerabili gli immigrati alla crisi economica concorrono anche la assenza del supporto della rete parentale, da un lato, e la prevalenza del modello di famiglia monoreddito (*male breadwinner* o madre sola), dall'altro. Nel caso in cui il capofamiglia perde il lavoro risulta infatti più difficile il ricorso alla soli-

darietà familiare e all'integrazione rappresentata da ulteriori redditi da lavoro. Secondo un mediatore intervistato «sono ancora tante le famiglie ad esempio marocchine, ma anche pakistane, in cui lavora soltanto il capofamiglia, mentre le donne pensano a crescere i figli… quando c'è un momento di difficoltà che gli affari non vanno male… viene a mancare l'unico reddito… e la crisi è più forte, non c'è nessuno che ti aiuta, qualche volta un fratello che sta qui, sempre se non è socio in affari con lui... e quindi anche lui in difficoltà…».

Non è poi da sottovalutare come per il cittadino immigrato il lavoro sia una fonte decisiva di riconoscimento sociale: «l'immigrato viene considerato una brava persona soltanto quando lavora e la disoccupazione può essere interpretata come non abbastanza volontà ad integrarsi, ad accettare ciò che gli altri non vogliono fare. Se non lavori non sei cittadino, non sei come gli altri, fai più paura…». Ciò determina una sorta di effetto di scoraggiamento, una minore autostima e una più facile ricaduta in situazioni di marginalità. Ad esempio L., centro-africano, dopo anni di sacrifici aveva aperto a Milano un ristorante che andava bene. In seguito alla crisi ha dovuto chiudere il ristorante ed è tornato a Napoli. Si arrangia in giro per mandare i soldi alla famiglia e fruga nei cassonetti per cercare qualcosa per sé «a Milano dove avevo il ristorante non potrei più tornare... proverei vergogna a farmi vedere ridotto così, lì mi conoscono come uno che lavorava, a cui gli affari andavano bene… ero sempre in giacca e cravatta…».

Infine è da notare come l'assenza di certezze, di prospettive future lavorative e di regolarità di soggiorno tra i migranti colpiti dalla crisi possa innalzare i livelli di ansia e di insicurezza familiare, generando forme di conflitto tra migranti e popolazione locale soprattutto nei contesti in cui gli effetti di impoverimento indotti dalla crisi sono trattati come problemi di ordine sociale.

3. Il duplice ruolo della Campania come area di transito e area di insediamento

Veniamo ora più specificamente al caso della Campania, meta principale dei flussi di immigrati colpiti dalla crisi. La Campania rappresenta un caso particolarmente interessante all'interno di queste dinamiche perché ha svolto in passato il duplice ruolo di area di transito e di area di insediamento definitivo (Calvanese e Pugliese, 1991; Pugliese, 1996; Pane e Strozza, 2000; Orientale Caputo, 2007; Amato e Coppola,

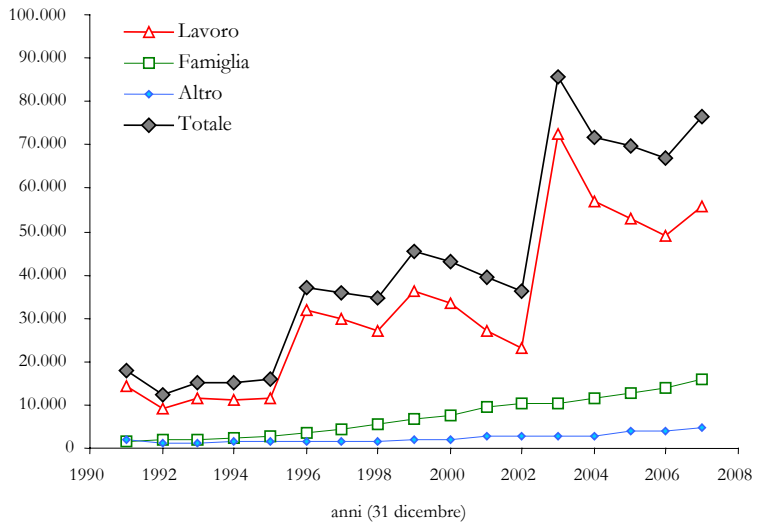
2009; Ammaturo, de Filippo e Strozza, 2010). Già alla fine degli anni ottanta Francesco Calvanese (1991) individuava quattro diversi progetti migratori presenti nella regione (permanenza stabile nella regione, trasferimento in altre zone, permanenza provvisoria nella regione, nessun progetto), e – insieme ad Enrico Pugliese – metteva in evidenza la capacità del territorio, in particolare quello delle province di Napoli e Caserta, di attrarre oltre che le colf, lavoratori stagionali, studenti lavoratori e migranti circolari impegnati nel commercio e in altre attività lavorative all'interno di un processo di sviluppo «perverso» del settore informale (Calvanese e Pugliese, 1991). Gli studi e le ricerche condotte nei primi anni '90 sui flussi migratori nella regione sottolineavano il dato relativo al coinvolgimento in gran parte di persone straniere destinate poi a trasferirsi nelle aree economicamente più dinamiche del paese (Palanca, 1991), ma pian piano le indagini di campo hanno rilevato le trasformazioni che si sono avute e come la Campania si sia affermata anche come area di stabilizzazione ridefinendo in parte il proprio ruolo nello scenario nazionale (Orientale Caputo, 2007; Amato e Coppola, 2009).

Non vi è alcun dubbio, infatti, che negli ultimi anni la presenza straniera in Campania si è fortemente accresciuta. Gli stranieri residenti hanno superato le 131 mila unità all'inizio del 2009, divenendo quasi 8 volte più numerosi rispetto a poco meno di vent'anni fa (Strozza, 2010). E naturalmente si tratta solo della componente più stabile, il cui impatto sul totale della popolazione residente è passato dallo 0,3 al 2,3%, crescita non trascurabile anche se la percentuale attuale rimane nettamente al di sotto della media nazionale e in linea con quella registrata dalla gran parte delle altre regioni dell'Italia meridionale e insulare.

La proporzione tutto sommato modesta di immigrati presenti in Campania, se confrontata con quella delle regioni del Nord, è riconducibile principalmente a due ordini di fattori. Da un lato la minore capacità di attrazione degli stranieri provenienti dall'estero rispetto alle aree più dinamiche del paese (in particolare rispetto alla cosiddetta «Terza Italia») che sono in grado di esprimere una significativa domanda di lavoro immigrato in posizione di regolarità e relativa stabilità dell'impiego. Dall'altro la maggiore difficoltà a trattenere i nuovi venuti e la scarsa capacità di richiamo di quelli presenti in altre aree del paese, a causa delle minori possibilità occupazionali e della più frequente instabilità lavorativa e insediativa (Reyneri, 2007; Strozza, Forcellati e Ferrara, 2008), aspetti che rendono la regione campana, come le altre realtà del Mezzogiorno, zona di permanenza temporanea o di transito per una parte degli immigrati presenti sul territorio.

D'altronde se la diffusione dell'economia sommersa al Sud, e il conseguente inserimento nel mercato del lavoro informale, sono le cause principali dell'abbandono di questo contesto, non appena si creano le condizioni per andare altrove esse sono al contempo il principale motivo per cui gli immigrati arrivano e si inseriscono nella prima fase dell'esperienza migratoria, quando anche in condizione di clandestinità è possibile trovare un'occupazione, un alloggio e una rete di accoglienza (de Filippo, 2007). E in ciò si esprime il duplice ruolo della Campania all'interno del modello migratorio italiano.
L'evoluzione della presenza regolare in Campania di cittadini di paesi in via di sviluppo o dell'Europa centro-orientale la si può analizzare a partire dai dati sugli stranieri titolari di un permesso di soggiorno in un periodo di tempo abbastanza ampio che va dalla fine del 1991 alla fine del 2007 (fig. 1). La crescita del numero di regolari risulta particolarmente intensa in corrispondenza delle regolarizzazioni, mentre negli anni seguenti si osserva una stagnazione nello stock di presenze e non di rado una diminuzione anche abbastanza pronunciata (dopo le regolarizzazioni del 1998 e del 2002).

Figura 1 - Evoluzione del numero degli stranieri maggiorenni con permesso di soggiorno dei Pvs e dell'Europa Est (esclusi neocomunitari) distinti per motivo del permesso (Campania, 31 dicembre 1991-2007)



Fonte: Elaborazioni degli autori su dati del Ministero dell'Interno rivisti dall'Istat.

Tale andamento riflette quello dell'intero Mezzogiorno che si differenzia in modo evidente dal resto del paese, dove le variazioni relative da un anno all'altro nello stock di regolari risultano sempre positive (se si eccettua il 1992).

Nel Mezzogiorno i picchi in corrispondenza delle regolarizzazioni sono più marcati che nel Centro-Nord, ma negli anni immediatamente seguenti si registrano variazioni negative. Ciò risulta ancora più evidente in Campania, dove alla crescita eccezionale registrata per effetto delle regolarizzazioni (in particolare nel 1996 e nel 2002 quando i permessi sono più che raddoppiati) seguono due o tre anni in cui la variazione risulta di segno negativo, con una riduzione che nel 2004 sfiora il 20%.

Questa situazione sembra pertanto confermare la tesi che una parte dei regolarizzati in Campania, come nel resto del Mezzogiorno, negli anni seguenti alle sanatorie si sposti sul territorio verso aree in cui maggiori sono le possibilità di ottenere un impiego regolare o meno instabile.

Già la regolarizzazione del 1986 e quella del 1990 misero in evidenza il ruolo di transito della regione e la mobilità verso altre aree del Centro-Nord; infatti dal momento che non fu possibile per la maggior parte dei migranti, anche a seguito dell'ottenimento del permesso di soggiorno, rivendicare i propri diritti di lavoratori e chiedere migliori condizioni di lavoro e maggiori garanzie, molti migranti – soprattutto marocchini, senegalesi, nigeriani e ghanesi – seguirono i propri connazionali che avevano trovato occasioni di lavoro regolare e stabile in altri contesti territoriali.

Tabella 1 - Permessi validi alla fine del 2003 e del 2006 in Campania relativi a stranieri che hanno usufruito della regolarizzazione del 2002 (legge Bossi-Fini) (valori assoluti)

Permessi di soggiorno validi al 31 dicembre 2003	61.401
Mancati rinnovi nel periodo 2004-2006	-13.693
Saldo migratorio interno (con le altre regioni) nel periodo 2004-2006	-13.794
Permessi di soggiorno validi al 31 dicembre 2006	33.914
Di cui:	
– stanziali (con permesso al 2003 e al 2006 in Campania)	18.819
– arrivati da un'altra regione	15.095

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati del Ministero dell'Interno rivisti dall'Istat (Strozza, 2010).

Ciò è avvenuto anche a seguito delle sanatorie successive, e un approfondimento su tale andamento è possibile farlo sui dati della regolarizzazione del 2002 introdotta con la legge Bossi-Fini. Gli stranieri che avevano usufruito della sanatoria in Campania erano 61.400 alla fine del 2003, ma meno di 34 mila tre anni dopo (tab. 1). Tale sensibile riduzione è dovuta a quasi 13.700 mancati rinnovi dei permessi di soggiorno e a trasferimenti in altre regioni che fanno registrare un saldo migratorio interno negativo (pari a circa 13.800).

Nel periodo 2004-2006, infatti, quasi 29 mila dei regolarizzati in Campania si sono trasferiti in altre regioni italiane, per l'esattezza 19.300 in quelle del Nord, 7 mila in quelle del Centro e oltre 2.500 nelle altre realtà del Mezzogiorno (tab. 2). Nello stesso periodo sono arrivati nella regione campana oltre 15 mila regolarizzati nel resto del paese, di cui poco meno di 8 mila provenienti dal Nord, quasi 5 mila dal Centro e più di 2.200 dal Sud e dalle Isole. Il bilancio tra arrivi e partenze è stato per la regione negativo con tutte e tre le ripartizioni territoriali, anche se con il resto del Mezzogiorno solo per qualche centinaia di unità. Non c'è alcun dubbio che la gran parte della perdita netta per migrazioni interne sia dovuta al forte saldo negativo con la ripartizione settentrionale. I quasi 34 mila regolarizzati che alla fine del 2006 risultano in Campania sono distinguibili in oltre 18.800 stanziali (presenti già al 2003) e quasi 15.100 provenienti da altre regioni italiane (de Filippo e Strozza, di prossima pubblicazione).

Tabella 2 - Spostamenti territoriali 2004-2006 per e dalla Campania per grandi ripartizioni di origine o di destinazione degli stranieri che hanno usufruito della regolarizzazione del 2002 (legge Bossi-Fini)

Ripartizione di origine o di destinazione	Arrivati in Campania	Partiti dalla Campania	Saldo migratorio
Nord	7.909	19.308	-11.399
Centro	4.941	7.032	-2.091
Resto del Mezzogiorno	2.245	2.549	-304
Totale	15.095	28.889	-13.794

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati del Ministero dell'Interno rivisti dall'Istat (Strozza, 2010).

I dati confermano quindi l'ipotesi di una forte mobilità dei regolarizzati che nel caso della Campania, come in quello delle altre aree del Mezzogiorno, si traduce in una più bassa capacità di trattenere gli

immigrati così come di attrarre quelli presenti nel resto del paese. Per molti degli irregolari presenti in Campania la regolarizzazione del 2002 ha rappresentato il trampolino di lancio verso le regioni del Centro-Nord, sottolineando però come non pochi siano stati anche quelli che hanno fatto il percorso inverso, anche se sembra evidente la minore capacità di attrazione esercitata dal territorio campano nei confronti dei regolarizzati nelle altre realtà italiane (Strozza, 2010).

Sono però diversi anche i segnali del processo di radicamento degli immigrati nella regione. È cresciuto con continuità il numero dei cosiddetti «lungo residenti» originari dei Pvs (paesi in via di sviluppo) e dell'Europa centro-orientale, che alla fine del 2007 sono stimati in oltre 16.200 (si tratta dei titolari di permesso di soggiorno arrivati in Italia da almeno dieci anni). Continuo è stato anche l'incremento dei permessi per motivi di famiglia rilasciati a stranieri maggiorenni, alla fine del 2007 sfiorano le 16 mila unità, quasi 10 volte la cifra del 1991. Senza dubbio sono aumentati meno che nel resto del paese, ma 16 mila maggiorenni extracomunitari dei Pvs con permesso per motivi di famiglia rappresentano una testimonianza inequivocabile di come nel breve arco di tempo considerato si sia sedimentata sul territorio una presenza stanziale costituita in modo sempre più ampio da famiglie. Certamente assai meno marcato che nelle regioni dell'Italia settentrionale e centrale, il processo di stabilizzazione degli immigrati va assumendo dunque rilevanza quantitativa anche in Campania.

Il ruolo di transito della regione si è quindi indubbiamente ridimensionato nel corso degli anni sia per effetto di una sorta di maturità del flusso migratorio che ha dato origine tra l'altro anche ad una seconda generazione, sia perché le possibilità di trasferimento si sono ridotte. Oggi come in passato, ma con numeri maggiori, rimane chi ha trovato possibilità di un inserimento stabile, chi continua ad avere un progetto migratorio di breve o media durata con l'obiettivo di un ritorno definitivo in patria (migranti circolari), ma anche chi non ne ha la possibilità, chi non ha trovato cioè i contatti e le risorse per andare altrove.

Tutti gli elementi considerati sembrano pertanto supportare la tesi del doppio ruolo svolto dalla regione, come probabilmente dal resto del Mezzogiorno, di area di presenza temporanea o di transito per una parte non marginale di stranieri ma anche di territorio di insediamento stabile per un numero progressivamente crescente di immigrati e di loro discendenti (Russo Krauss, 2005; Strozza e Orientale Caputo, 2007; de Filippo e Ferrara, 2010; Strozza, 2010).

Vi sono poi specificità e dinamiche diverse derivanti in primo luogo

dal ruolo assunto dalle reti sociali e comunitarie che determinano ad esempio le direttrici delle migrazioni interne dal Sud. Alcune mete del Centro-Nord indicate dai testimoni privilegiati sono a loro volta destinazioni provvisorie o temporanee, come frequentemente nel caso dei marocchini nel Trentino per la raccolta delle mele, dei senegalesi ambulanti sulla costiera romagnola, e dei manovali nordafricani o dell'Est Europa in edilizia all'Aquila. Altre sono invece mete definitive dell'esperienza migratoria. Ad esempio, le principali destinazioni definitive per molti nordafricani provenienti dal Sud sono state Bergamo, Vicenza, Modena. Mentre i senegalesi, così come gran parte dei centroafricani, hanno lasciato la provincia di Napoli e di Caserta per andare a Brescia, Bergamo o in piccoli centri del Veneto. Gli ucraini hanno, invece, una rete molto più estesa e le partenze sono per molteplici città del Centro e del Nord: da Milano a Firenze, ma spesso da Napoli si spostano anche in altre città del Sud dove c'è richiesta di assistenza familiare (Istat, 2009).

Ci sono anche comunità immigrate, come quella romena (tra l'altro di più recente arrivo in Campania) o quella cinese, che hanno prima avuto un'esperienza migratoria al Centro o al Nord e poi, non avendo avuto possibilità di inserimento o – come nel caso dei cinesi – non trovando spazi sufficienti per intraprendere o sviluppare le attività imprenditoriali, sono venuti al Sud.

Le migrazioni interne non riguardano in maniera indifferenziata tutte le comunità immigrate che vivono nella regione, ma alcune presentano una mobilità più elevata e sono gli africani e gli asiatici coloro che si spostano maggiormente dalla Campania verso il Nord.

I lavori che lasciano sono quelli di ambulante, bracciante, manovale, spesso lavori alla giornata, ma tra coloro che partono vi sono anche addetti ai servizi familiari o turistici, questi sempre senza contratto o comunque con un livello di precarietà e ricattabilità molto elevato. D'altronde il motivo delle partenze, anche quando viene ricondotto alla volontà di metter su famiglia o di richiedere un ricongiungimento familiare, è quasi sempre la ricerca di un lavoro più stabile e con maggiori garanzie, anche se i lavori che andranno a svolgere sono quasi sempre lavori comunque pesanti e poco qualificati (Ambrosini, 2005). Ma vi sono anche immigrati con livelli di competenze e qualificazione elevati che partono perché non riescono ad ottenere un lavoro più adeguato e sperano che al Nord ci siano maggiori possibilità di vedersi riconoscere titoli di studio e esperienze maturate sia in Italia che nel paese di origine.

4. Il contesto sociale ed economico campano: un «settore rifugio» per gli immigrati in tempo di crisi

Le migrazioni interne dei lavoratori stranieri dalla Campania verso le regioni del Nord d'Italia non sempre hanno assunto il carattere di partenze definitive. Il costo della vita più elevato, la discriminazione e il razzismo quotidiano hanno rappresentato talvolta un prezzo troppo alto da pagare per i migranti che dopo aver vissuto alcuni anni in piccoli centri del Veneto o della Lombardia, hanno fatto ritorno nella provincia di Napoli e di Caserta. Un giovane pakistano che ha vissuto in prima persona questa delusione, racconta «… sono andato al Nord perché volevo migliorare, a Napoli facevo l'operatore sociale, ma non avevo continuità nel lavoro… Al Nord pensavo di guadagnare di più e di sistemarmi, ma poi non era uguale, non è che ho trovato molto di più di qui. Al Nord non ho trovato le amicizie come a Napoli, qui avevo tanti amici, anche per questo sono tornato… e poi sopra iniziava a sentirsi già la crisi… tutti parlavano soltanto della crisi e quindi che il lavoro che dovevi accettare era quello e basta… senza altre possibilità… senza migliorare».

In alcuni casi già prima di partire per il Nord si ipotizza di rimanervi solo qualche anno, il tempo necessario per cercare un lavoro a tempo indeterminato e quindi richiedere la carta di soggiorno oppure il ricongiungimento di un familiare, o ancora per mettere da parte un po' di soldi necessari a ripagare un debito o risolvere una situazione lasciata in sospeso. L'eventuale temporaneità delle migrazioni interne, o l'incertezza che per alcuni segna la partenza dal Sud verso il Nord, è testimoniata anche dal fatto che alcuni mantengono legami con i compagni lasciati al Sud e non sono rari le visite e i rientri temporanei. Secondo la testimonianza del responsabile dell'Ufficio immigrati della Cgil «alcuni immigrati infatti, soprattutto africani, nel lasciare la Campania verso altre destinazioni del Nord, hanno lasciato alcuni beni (spesso mobili) ad amici, o subaffittano il posto letto o la stanza – talvolta anche laddove si tratta di casolari abbandonati o case di fortuna occupate abusivamente – a connazionali con la possibilità di ritornarne in possesso ad un eventuale rientro. In ogni caso, sono in tanti coloro che durante le feste (le eventuali ferie obbligate di Natale, Pasqua o del mese di agosto), quando non rientrano al paese di origine, vengono in Campania a trascorrerle a casa di amici, dove hanno precedentemente vissuto e lasciato parte dei propri affetti».

Nella scelta della Campania come principale destinazione della migra-

zione di ritorno interna determinata dalla recessione sicuramente, oltre alle caratteristiche del mercato del lavoro locale, pesa anche l'aspettativa di poter contare sui legami di amicizia o di altro tipo stabiliti nel corso di un precedente soggiorno. Purtroppo le opportunità di reddito offerte dal mercato del lavoro irregolare e la protezione assicurata dalle reti sociali informali non sono quasi mai in grado di sopperire alla carenza – in molti casi vera e propria assenza – di forme di protezione pubblica. A questo proposito numerose sono le storie di migranti che oggi vivono per strada o in alloggi di fortuna svolgendo lavori manuali alla giornata, piccolo ambulantato, elemosina, o che girano rovistando tra i cassonetti e la roba vecchia. Storie che raccontano di un piccolo successo conquistato a fatica rappresentato dal permesso di soggiorno, un lavoro regolare, una casa vera e una famiglia, che è crollato sotto i colpi della crisi, distruggendo ogni speranza di riscatto.

Un operatore di un'unità di strada racconta di un ragazzo che vive di espedienti dopo aver lavorato in una fabbrica al Nord «… vive in una casa abbandonata insieme a tanti altri immigrati. Si avvicina spesso al nostro camper, a Gianturco (nei pressi dellastazione, *n.d.r.*), per scambiare due chiacchiere con me e gli altri operatori; porta sempre con sé un borsello, dove conserva tutti i suoi documenti e il suo album fotografico, che ci mostra orgoglioso e un po' nostalgico, anche per dimostrarci cos'era prima e com'è diventato oggi, ribadendo che lui è uno straniero "regolare"».

La speranza di poter ricominciare laddove si era partiti, da lavori irregolari e sottoremunerati reperibili negli interstizi del mercato del lavoro campano, ha dovuto lasciare il posto ad una realtà ben più dura come riferisce un testimone privilegiato:

«Per gli immigrati da sempre si deve convivere con l'arte di arrangiarsi, il lavoro alla giornata, le piazze degli schiavi per trovare lavoro, ma da quando è scoppiata la crisi, si vedono scene che prima non c'erano. Ad esempio la mattina i ragazzi, immigrati dall'Africa, aspettano nelle varie piazze degli schiavi che esistono a Sant'Antimo, Quarto, Scampia, Qualiano, Pianura e così via. Vanno in queste piazze alle cinque del mattino e alle dieci aspettano ancora. Così il primo giorno tornano a casa, il secondo pure ma poi iniziano a fare accattonaggio. Prima gli africani non lo facevano mentre da un anno ce ne sono tanti. Questo determina un ulteriore peggioramento della vita. Prima facevano qualsiasi tipo di lavoro, il muratore a giornata, il giardiniere... adesso neanche quel tipo di lavoro c'è, chi è più fortunato e viene preso quel

giorno, gli danno 10-15 euro. Oggi, i piccoli proprietari non hanno più la possibilità di pagare. La crisi ha colpito tutti, ma ha colpito maggiormente i più deboli. Basta andare sulla strada che va da Secondigliano ad Aversa, trovi molti ragazzi che alle dieci, mezzogiorno sono ancora seduti là dalle cinque del mattino. Questo riguarda più della metà di questi lavoratori giornalieri. Se tu vedi adesso il Vomero, verso le dieci del mattino, davanti ai supermercati, è pieno di gente che chiede l'elemosina».

Un elemento di difficoltà correlato alla mobilità sul territorio nazionale – per i motivi altrove esposti – interessa anche l'accesso ai diritti sanitari. Infatti la migrazione interna di stranieri con regolare permesso di soggiorno spesso non è accompagnata – per le incertezze del percorso stesso e/o per la mancanza di un domicilio – dal cambio di residenza anagrafica. Questi cittadini immigrati, pur essendo iscritti al Ssn e quindi con un medico di base nel territorio di residenza, quando necessitano di cure ricorrono agli ambulatori per gli stranieri irregolari. Gli operatori dei servizi sanitari hanno segnalato, in proposito, un significativo incremento in Campania del contingente di stranieri che, provenienti dal Nord Italia, si trovano in tale situazione. Sono persone che riferiscono della difficoltà a sostenere i costi (visita, prescrizione di farmaci, ecc.) della prestazione sanitaria occasionale (per i residenti in altre regioni). Il flusso di immigrati dal Nord al Sud prodotto dall'attuale crisi comporta, dunque, come possibile effetto correlato, la rinuncia all'assistenza sanitaria per indigenza (anche da parte di coloro che iscritti al Ssn in linea di principio ne avrebbero diritto) o l'improprio ricorso – per prestazioni urgenti ed essenziali – alla procedura Stp.

5. Osservazioni conclusive

Come abbiamo cercato di mostrare nel corso di questo lavoro al momento non si dispone di dati o di ricerche sufficienti per stimare l'impatto della crisi economica sulla mobilità territoriale degli immigrati, sia interna sia da e verso i paesi di origine. La letteratura sul tema, sia nazionale che internazionale, si è infatti concentrata maggiormente su indicatori quali il tasso di occupazione o di disoccupazione e sull'ammontare delle rimesse. Il caso della Campania che abbiamo qui presentato non risponde certamente a questa esigenza conoscitiva. Tuttavia esso offre alcune indicazioni di rilievo in merito alla direzio-

ne dei flussi originati dalla crisi e alle conseguenze che essi possono avere rispetto ai processi di impoverimento in corso. Rispetto ai primi si è osservato come la regione Campania abbia affiancato alle sue tradizionali funzioni di area di transito e area di stabilizzazione, una terza connessa alla capacità di accogliere gli immigrati che hanno perso il lavoro per effetto della crisi economica che ha colpito le aree più industrializzate d'Italia. Ma al contempo il principale effetto dei flussi migratori interni con direzione la regione Campania è stato quello di accrescere il peso della componente più problematica della immigrazione, costituita da maschi adulti con condizioni lavorative e occupazionali ultraprecarie, al limite dell'accattonaggio. Questi ultimi si inseriscono in un contesto sociale molto diverso da quello che avevano lasciato qualche anno addietro quando la regione aveva rappresentato la prima tappa del loro percorso migratorio. La recessione economica, unita ad una crisi ambientale, ha determinato infatti un indebolimento dei meccanismi di integrazione sociale alla base del «modello napoletano di sopravvivenza» che avevano garantito in passato una situazione di sottoequilibrio nella precarietà anche agli stessi immigrati. In questa situazione non è da escludere che possano esplodere conflitti tra immigrati e popolazione locale, soprattutto in un quadro quale quello attuale caratterizzato da consistenti tagli della spesa sociale.

Riferimenti bibliografici

Amato F. e Coppola P. (a cura di), 2009, *Da migranti ad abitanti. Gli spazi insediativi degli stranieri nell'area metropolitana di Napoli*, Alfredo Guida editore, Napoli.

Ambrosetti E., 2009, *The Impact of Economic Crisis on Migration Flows between Italy and North Africa*, Carim – Analytic and Synthetic Notes n. 2009/36.

Ambrosini M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.

Ammaturo N., de Filippo E. e Strozza S. (a cura di), 2010, *La vita degli immigrati a Napoli e nei paesi vesuviani. Un'indagine empirica sull'integrazione*, FrancoAngeli, Milano.

Calvanese F. e Pugliese E. (a cura di), 1991, *La presenza straniera in Italia. Il caso della Campania*, FrancoAngeli, Milano.

Cies - Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2010, *Rapporto 2010*, Ministero delle Politiche Sociali.

de Filippo E. (2007), *Il modello di stabilizzazione,* in Orientale Caputo G. (a cura di), *Gli immigrati in Campania. Evoluzione della presenza, inserimento lavorativo e processi di stabilizzazione,* FrancoAngeli, Milano.

de Filippo E. e Ferrara R., 2010, *Tempi e luoghi dell'immigrazione: il lungo e contraddittorio processo di stabilizzazione della presenza*, in Ammaturo N., de Filippo E. e Strozza S. (a cura di), *La vita degli immigrati a Napoli e nei paesi vesuviani*, FrancoAngeli, Milano.

de Filippo E. e Strozza S., (di prossima pubblicazione), *Le migrazioni interne degli immigrati in Italia*, in Bubbico D., Morlicchio E., Rebeggiani E., *Su e giù per l'Italia. Mercato del lavoro e migrazioni interne*, Franco Angeli, Milano.

Dobson J., Latham A. e Salt J., 2009, *On the Move? Labour Migration in Times of Recession. What Can We Learn from the Past*, Policy Network Paper, luglio (www.policy-network.net).

Istat, 2009, *L'immigrazione straniera: stabilità e trasformazioni*, in Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2008*, Roma.

Istat, 2010, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2009*, Roma.

Orientale Caputo G. (a cura di), 2007, *Gli immigrati in Campania. Evoluzione della presenza, inserimento lavorativo e processi di stabilizzazione*, Franco Angeli, Milano.

Palanca V. (1991), *Il lavoro degli immigrati: uno sguardo d'insieme*, «Politiche del Lavoro», Speciale *Uccelli di Passo: Stranieri nei mercati del lavoro locali*, n. 12-13, Franco Angeli, Milano.

Pane A. e Strozza S. (a cura di), 2000, *Gli immigrati in Campania. Una difficile integrazione tra clandestinità e precarietà diffusa*, L'Harmattan Italia, Torino.

Paterno A., Strozza S. e Terzera L. (a cura di), 2006, *Sospesi tra due rive. Migrazioni e insediamenti di albanesi e marocchini*, Franco Angeli, Milano.

Pugliese E., 1990, *Gli immigrati nel mercato del lavoro*, «Polis», n. 1, pp. 71-96.

Pugliese E. (a cura di), 1996, *Gli immigrati extra-comunitari in Campania: inserimento lavorativo ed entità della presenza regolare e irregolare*, Rapporto di ricerca Regione Campania, Napoli.

Pugliese E., 2006, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino (seconda edizione), Bologna.

Pugliese E., 2009, *Il lavoro degli immigrati*, in P. Corti e M. Sanfilippo (a cura di), *Storia d'Italia Annali 24, Migrazioni*, Giulio Einaudi, Torino.

Pugliese E. e Sabatino D., 2006, *Emigrazione e immigrazione*, Guida Editore, Napoli.

Reyneri E., 2007, *La vulnerabilità degli immigrati,* in Saraceno C. e Brandolini A. (a cura di), *Disuguaglianze economiche e vulnerabilità in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Reyneri E., 2010, *L'impatto della crisi sull'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro dell'Italia e degli altri paesi dell'Europa meridionale*, «Prisma», n. 2.

Russo Krauss D., 2005, *Geografie dell'immigrazione. Spazi multietnici nella città: in Italia, Campania, Napoli*, Liguori editore, Napoli.

Staglianò R., 2010, *Grazie. Ecco perché senza gli immigrati saremmo perduti*, Chiarelettere, Milano.

Strozza S., 2010, *Gli stranieri in Campania e nel napoletano: numeri e caratteristiche di un fenomeno in crescita*, relazione alla VII Conferenza Regionale dell'Immigrazione «Tutti diversi tutti uguali», Napoli Stazione Marittima, 19-20 febbraio.

Strozza S., Forcellati L. e Ferrara R. (2008), *Il lavoro degli stranieri residenti nelle diverse Italie: differenze di genere e per nazionalità*, «Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica», v. LXII, n. 1, pp. 99-129.

Strozza S. e Orientale Caputo G., 2007, *Un fenomeno in crescita: rilevazioni e stime della presenza immigrata*, in G. Orientale Caputo (a cura di), *Gli immigrati in Campania. Evoluzione della presenza, inserimento lavorativo e processi di stabilizzazione*, FrancoAngeli, Milano, pp. 33-49.

Ward T., Sanoussi F. e Ozdemir E., 2009 , *Effects of the Current Recession on Social Exclusion,* Research Note n. 4, European Commission, Dg Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruxelles.

L'emergenza abitativa a Roma: traiettorie esistenziali dalla vulnerabilità all'esclusione sociale

Grazia De Maio, Fiorenza Deriu

RPS

Malgrado l'ampio riconoscimento di cui gode il diritto alla casa, ancora oggi in molti paesi europei numerosi cittadini sperimentano condizioni di deficit abitativo, che possono attivare e determinare veri e propri processi di esclusione sociale. Questo studio, attraverso l'analisi del linguaggio peculiare delle narrazioni di un gruppo di intervistati, si propone di individuare i fattori di resilienza o propulsivi dei processi di transizione da condizioni di vulnerabilità a situazioni di esclusione sociale. L'analisi si snoda attraverso l'individuazione di termini emblematici dei punti di rottura dei percorsi biografici, con particolare riferimento ad alcuni temi fondamentali (casa, famiglia, lavoro, partecipazione a movimenti di lotta).

1. Introduzione

Malgrado l'ampio riconoscimento di cui gode oggi il diritto alla casa, largamente sancito in numerose norme internazionali, buona parte degli Stati europei non sono ancora in grado di garantirne la concreta realizzazione, tanto che numerosi cittadini, già per altri versi vulnerabili, sperimentano condizioni di vera e propria emergenza abitativa (Feantsa, 2008) con inevitabili derive verso gravi forme di esclusione sociale (Tosi, 1994). Molti sono gli ostacoli strutturali che rendono difficile l'accesso alla casa, impedendone di fatto l'acquisto o la mera locazione: la contrazione degli alloggi resi disponibili a fini locativi; il boom del mercato immobiliare residenziale; la recente recessione economica globale; la contrazione del mercato dell'alloggio sociale; i cambiamenti demografici, ecc. Il rafforzamento delle politiche di *social housing* potrebbe costituire una soluzione chiave e di lungo termine a tale problema. Eppure si assiste alla diminuzione dell'offerta di alloggi sociali in tutta Europa «[…] les Etats se sont retirés de la fourniture directe de logements»[1] (Maclennan, Stephens e Kemp, 1997, p. 1).

[1] «Gli Stati si sono ritirati dalla fornitura diretta di alloggi» (nostra traduzione).

Anche in Italia l'inadeguatezza della risposta pubblica al bisogno di casa emerge in tutta la sua drammatica evidenza, soprattutto nelle città di maggiori dimensioni. Per molti anni è mancata una politica per la casa o, più precisamente, delle politiche di *social housing*[2]. A tale vuoto di policy fanno da contraltare i movimenti collettivi di protesta e lotta che si esprimono nella forma dell'occupazione organizzata.

Questo studio sull'emergenza abitativa, condotto nella città di Roma, nasce nell'ambito del Progetto multicentrico «Miserie urbane», realizzato nelle città di Torino, Roma e Napoli su incarico della Commissione di indagine sull'esclusione sociale, e si propone di individuare, attraverso l'analisi dei linguaggi peculiari (Bolasco, 1999) delle narrative degli intervistati, i fattori di resilienza o propulsivi dei processi di transizione da condizioni di vulnerabilità a situazioni di esclusione sociale, nonché l'impatto che il disagio socioeconomico può avere sulla progettualità individuale. L'analisi qui proposta si snoda attraverso l'individuazione di parole emblematiche dei punti di rottura dei percorsi biografici, con particolare riferimento ad alcuni temi fondamentali quali la casa, la famiglia, il lavoro, la partecipazione a movimenti di lotta. Attraverso l'analisi del linguaggio peculiare si ipotizza la possibilità di rintracciare aree semantiche omogenee, derivanti dall'associazione di temi e parole, che testimoniano come alla frammentarietà dei percorsi biografici corrispondano discorsi in cui si riverbera la difficoltà dei soggetti a proiettarsi in avanti così come il loro ancoraggio ad eventi traumatici del passato, e il ruolo chiave giocato per un verso dalle fallimentari istituzioni del welfare, e per l'altro dai movimenti antagonisti, che esprimono la tensione verso l'esercizio di una cittadinanza attiva *sui generis*, che si contrappone ad una cultura meramente assistenzialista.

In relazione alla complessità e poliedricità dell'oggetto di ricerca, e al fine di una ricognizione accurata, sebbene non esaustiva, delle realtà in occupazione della Capitale, è stata adottata una metodologia a prevalente carattere qualitativo. Sono state raccolte 20 storie di vita di

[2] In effetti, terminata la stagione dei grandi investimenti in edilizia residenziale pubblica degli anni settanta e ottanta, le norme che sono seguite, e che avevano ad oggetto il mercato delle locazioni, hanno sempre privilegiato i proprietari piuttosto che i locatari, per sollecitare la ripresa di un mercato delle locazioni stagnante ed evitare il fenomeno delle case vuote e sfitte. Tuttavia, ciò ha portato ad un aumento dei canoni di locazione che, in alcune città, hanno raggiunto livelli difficilmente sostenibili proprio da chi ne avrebbe più bisogno.

persone che al momento della ricerca sperimentavano situazioni di grave disagio abitativo, vivendo in occupazione (organizzata e non), in case di alloggio di edilizia residenziale pubblica (Erp), in residence comunali di accoglienza temporanea. I testi delle interviste in profondità sono stati trattati utilizzando processi di analisi testuale automatica[3]. Al linguaggio peculiare è stata applicata l'analisi delle corrispondenze semplici, che ha consentito di dare una rappresentazione sintetica ai linguaggi utilizzati dagli intervistati, e di individuare di conseguenza degli spazi semantici omogenei, cui si associano diverse condizioni di vita, contingenze e aspettative.

Nelle pagine che seguono saranno presentati: una rapida ricostruzione della questione abitativa in Europa, con riferimento al quadro socio-economico, alla normativa e alle policy adottate (par. 2); un excursus della situazione italiana e un riferimento alla città metropolitana di Roma, contesto specifico in cui la ricerca è stata condotta (par. 3); i dati raccolti e analizzati e i metodi utilizzati (par. 4); i principali risultati dell'analisi (par. 5).

2. Le politiche abitative in Europa

2.1. Normativa e policy a livello europeo[4]

Il diritto ad una abitazione dignitosa è riconosciuto quale diritto umano fondamentale da numerosi atti internazionali (dichiarazioni, convenzioni, patti e carte): la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, la *Convenzione sui diritti del bambino*, la *Convenzione sull'eliminazione di tutte la forme di discriminazione razziale*, la *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione delle donne*, il *Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici*, solo per citarne alcuni, riconoscono tutti un ruolo di rilievo al diritto alla casa. In ambito comunitario questo diritto è riconosciuto sia dalle singole legislazioni nazionali – a livello di Costituzione

[3] I testi delle storie di vita sono stati fedelmente trascritti su supporto informatico e preparati per essere sottoposti a processi di analisi testuale automatica con il software TaLTaC2. Una volta estratto il linguaggio peculiare, il medesimo è stato importato in Spad e analizzato con la tecnica delle corrispondenze semplici.

[4] Per la redazione di questo paragrafo si è fatto riferimento, tra gli altri, ai seguenti testi: Commissaire aux Droits de l'Homme (2008) e Intergroupe parlementaire européen Urban Logement (2006).

o di legislazione – sia nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* nella quale è stato introdotto l'art. 34, che recita «Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales»[5]. Nella maggior parte dei paesi europei, dunque, il diritto all'abitazione viene riconosciuto quale principio alla base della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Tuttavia, ad eccezione della Francia – dove a partire dal 2007 è stata introdotta una legge[6] secondo cui «l'Etat est garant de l'exercice du droit au logement»[7] ed è consentito ai cittadini di rivolgersi ad un Tribunale qualora non riuscissero a trovare un'abitazione – nella maggioranza dei casi, le modalità con cui far seguire alle enunciazioni di principio azioni tali da consentire effettivamente ai cittadini l'accesso all'abitazione, restano non sufficientemente declinate. Inoltre, a livello di politiche attive, il tema dell'abitazione non è di competenza dell'Unione europea, ma resta materia di responsabilità dei governi nazionali degli

[5] «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'aiuto sociale e all'aiuto alla sistemazione abitativa al fine di assicurare una esistenza degna a tutti coloro che non dispongono delle risorse necessarie, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e dalle legislazioni e pratiche nazionali» (nostra traduzione).

[6] Loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. http://www.senat.fr/dossierleg/pjl06-170.html; Loi n. 2007-290 du 5 mars 2007 parue au JO n. 55 du 6 mars 2007. Objet du texte: Le projet de loi met en oeuvre l'opposabilité du droit au logement, c'est-à-dire qu'il ouvre la possibilité de le faire valoir dans le cadre d'un recours gracieux ou contentieux. Ce droit est garanti par l'Etat aux personnes résidant sur le territoire français de façon régulière et stable n'étant pas en mesure d'accéder par leurs propres moyens à un logement indépendant et décent.
(«Legge che istituisce il diritto opponibile all'abitazione e diverse misure in favore della coesione sociale.
«http://www.senat.fr/dossierleg/pjl06-170.html; Loi n. 2007-290 du 5 mars 2007 parue au Jo n. 55 du 6 mars 2007. Oggetto del testo: il progetto di legge mette in opera l'opposibilità del diritto all'abitazione, in altri termini esso apre la possibilità di far valere nel quadro di un ricorso. Questo diritto garantito dallo Stato alle persone residenti sul territorio francese in modo regolare e stabile e che non hanno la possibilità di accedere con mezzi propri ad un'abitazione indipendente e decente»; nostra traduzione).

[7] «Lo Stato è garante dell'esercizio del diritto all'abitazione» (nostra traduzione).

Stati membri[8]. Cionondimeno alcuni elementi della legislazione e dei programmi europei investono chiaramente questo settore.
Le politiche abitative rientrano a pieno titolo nell'Agenda di Lisbona, che nel 2000 ha definito alcuni obiettivi prioritari in materia di inclusione sociale, inserendo l'«abitare» tra i pilastri della strategia da perseguire nella lotta all'esclusione sociale. Con la programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali, inoltre, l'Ue pone l'accento sulla specificità delle zone urbane e sviluppa nuovi strumenti di cooperazione e di ingegneria finanziaria, per dotare la città di mezzi che contribuiscano attivamente a perseguire gli obiettivi di crescita, in un'ottica di integrazione, per uno sviluppo sostenibile: «Les programmes des fonds pour la politique de cohésion doivent réaliser un équilibre entre les objectifs de croissance et d'emploi, et de cohésion territoriale. Les villes symbolisent ce double enjeu qui est celui de l'Union aujourd'hui: améliorer la compétitivité et faire face en même temps aux exigences sociales et environnementales»[9]. In questo quadro si inscrivono sia il *Libro verde* della Commissione europea sulla coesione territoriale del 6 ottobre 2008, che riconosce il ruolo delle città nella coesione territoriale, sia la *Carta di Lipsia sulle Città europee sostenibili*, adottata il 24 maggio 2007, che si basa sulla convinzione della necessità di promuovere la coesione territoriale dell'Unione europea perseguendo gli obiettivi delle Strategie di Lisbona e di Göteborg e si propone di «trarre maggiore beneficio dagli approcci di una politica di sviluppo urbano integrato».

[8] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions accompagnant la communication intitulée, *Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle – Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen*, Com/2007/0725 final. (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni allegata alla comunicazione intitolata «Un mercato unico per l'Europa del 21° secolo - I servizi di interesse generale, compresi i servizi d'interesse generale : un nuovo impegno europeo»; nostra traduzione).

[9] Commission Européenne - Groupe interservices Développement urbain, Guida *La dimension urbaine des politiques communautaires pour la période 2007-2013*, Commission européenne, http://ec.europa.eu/regional_policy/ («I programmi dei fondi per la politica di coesione devono realizzare un equilibrio tra gli obiettivi di crescita e impiego e la coesione territoriale. Le città simboleggiano questo doppio investimento che oggi è posto dall'Unione: migliorare la competitività e far fronte nel contempo alle esigenze sociali e ambientali»; nostra traduzione).

Il nesso tra l'accessibilità ad un'abitazione dignitosa e uno sviluppo urbano solidale e sostenibile emerge quale tema strategico nelle più alte sedi di dibattito politico europeo. Su iniziativa della Presidenza francese del Consiglio dell'Unione europea, il 25 novembre 2008 i ministri dello Sviluppo urbano si sono riuniti a Marsiglia sul tema «La città sostenibile e solidale», e nella dichiarazione finale[10], riconoscendo il ruolo giocato dalla politica di coesione in favore dello sviluppo urbano integrato sostenibile, in particolare attraverso il rafforzamento della dimensione urbana nei programmi operativi, hanno tra l'altro confermato gli impegni assunti alla firma della Carta di Lipsia. Dello stesso periodo è la XVII riunione dei ministri[11] di riferimento per le politiche della casa, tenutasi sempre a Marsiglia, sul tema «L'accesso all'abitazione delle persone in difficoltà», dove forte accento è stato posto sul rilievo che: «le logement est indissociabile aux questions de développement urbain et solidaire et participe à la cohésion territoriale»[12].

Nel corso della riunione, i ministri competenti hanno sottolineato come, in numerosi Stati membri, ad una porzione significativa della popolazione sia preclusa la possibilità di accedere ad abitazioni adeguate a causa dell'aumento dei costi, tanto che la gravità del fenomeno tocca tutti gli Stati, e si lega e si aggiunge all'attuale crisi finanziaria ed economica: «16% de la population de l'Union européenne vit sous le seuil de la pauvreté[13]» (European Commission, 2008, p. 11). I ministri hanno, quindi, convenuto che, al di là delle azioni nazionali che possono essere prese per rispondere all'urgenza di certe situazioni, solo le politiche trasversali possono consentire di individuare soluzioni efficaci per migliorare l'accesso ad abitazioni dignitose e hanno ritenuto necessario includere il tema dell'abitazione nella riflessione sulle città e lo sviluppo durevole: «[…] les questions de logement doivent dès lors constituer une partie intégrante de l'aménagement

[10] *Dichiarazione finale dei Ministri dello Sviluppo urbano,* Marsiglia, 25 novembre 2008.

[11] La prossima riunione dei Ministri «en charge du logement» avrà luogo il primo trimestre 2010 e sarà organizzata dalla Spagna.

[12] *Communiqué final de la réunion des ministres du logement*, Marsiglia, 24 novembre 2008 («l'abitazione è indissociabile dalle questioni di sviluppo urbano e solidale e partecipa alla coesione territoriale»; nostra traduzione).

[13] «Il 16% della popolazione dell'Unione europea vive al di sotto della soglia della povertà» (nostra traduzione).

du territoire […]»[14]. Ricordiamo, inoltre, come anche i rapporti annuali su protezione e inclusione sociale della Commissione e del Consiglio dal 2005 richiamino l'attenzione sul tema dell'esclusione legata all'inaccessibilità ad un'abitazione dignitosa.
Questa attenzione a livello di dibattito politico e istituzionale corrisponde all'acuirsi di una crisi dell'accessibilità agli alloggi registrata negli ultimi anni, oltre che in Italia, anche in paesi come la Francia, la Spagna, l'Irlanda e il Regno Unito (Osservatorio europeo del *social housing*, marzo 2008), e rappresenta una crescente consapevolezza che «the social and economic cost of the absence of decent housing is generally accepted to compromise the efficiency of a country or region. Indeed, decent housing, at an affordable price in a safe environment is likely to alleviate poverty and social exclusion» (Eurostat, 2009, p. 255)[15].

2.2 I dati nella Ue[16]

Negli ultimi decenni le politiche abitative in Europa si sono progressivamente focalizzate sul tema dell'accessibilità economica. Sia i dati raccolti ed elaborati da Eurostat per l'annuario 2009, sia quelli presentati nell'ultima relazione sulle Statistiche sulle abitazioni nell'Unione europea, restituiscono l'immagine di un'Europa in cui, da un lato, l'accessibilità economica dei cittadini ad una casa dignitosa si affievolisce progressivamente e, dall'altro, gli interventi pubblici messi in cantiere per contrastare il fenomeno sono troppo deboli per poterlo anche solo intaccare. Sebbene forti disparità emergano tra gli Stati membri, in generale si registra negli ultimi anni un aumento dei prezzi delle case (affitti e costi di costruzione) senza che a ciò corrisponda un adeguato aumento dei redditi[17]. L'indice dei prezzi degli

[14] *Communiqué final de la réunion des ministres du logement*, Marsiglia, 24 novembre 2008 («le questioni abitative devono di per sé costituire parte integrante della gestione del territorio»; nostra traduzione).
[15] «È generalmente accettato che il costo economico e sociale della mancanza di alloggi dignitosi comprometta l'efficacia di un paese o di una regione. Un'abitazione dignitosa, ad un prezzo sostenibile in un ambiente sicuro consente di attenuare la povertà e l'esclusione sociale» (nostra traduzione).
[16] I dati e le tavole presentati in questa sezione sono tratti da Eurostat (2009) e da *Statistiques du logement dans l'Union Européenne* (Commission Européenne, 2000).
[17] *Communiqué final de la réunion des ministres du logement*, Marsiglia, 24 novembre 2008.

alloggi, infatti, è aumentato più rapidamente dell'indice generale dei prezzi. Contestualmente emerge in tutti i paesi una forte incidenza del prezzo degli alloggi sul totale dei consumi per famiglia, tanto che questa voce di spesa costituisce una delle principali nell'Unione europea sia a 15 che a 27 Stati. In termini percentuali oltre un quinto (21,9%) delle spese di consumo totali nei singoli paesi membri vengono destinate all'abitazione e alle connesse spese di gestione.

Recenti studi sull'accessibilità degli alloggi evidenziano che i «fattori demografici e sociali hanno un decisivo impatto sulla domanda di alloggi e, di conseguenza, sulla loro accessibilità»[18], in particolare l'aumento del numero delle famiglie (Czischke e Pittini, 2007) – che è a sua volta influenzato dalla diminuzione della dimensione della famiglia e dai processi migratori[19]. Il fenomeno è più radicato nelle grandi metropoli in quanto «[…] aumentando la concorrenza tra città e regioni e la continua tendenza verso l'urbanizzazione e la proliferazione urbana si è avuta la crescita e la differenziazione delle esigenze e della domanda degli alloggi. Alcune città ricche e attraenti sono soggette a grandi flussi di popolazione che portano ad una notevole mancanza di alloggi, mentre alcune zone sotto popolate (soprattutto rurali) hanno un grande numero di abitazioni vuote. I terreni per la costruzione di nuovi alloggi diventano sempre meno disponibili e, quindi, più costosi, facendo aumentare così i costi di costruzione»[20].

Gli Stati membri devono, dunque, confrontarsi con le medesime sfide: «how to renew housing stocks, how to plan and combat urban sprawl and promote sustainable development, how to help young and disadvantaged groups to get on the housing ladder, or how to promote energy efficiency among house-owners» (Eurostat, 2009, p. 256)[21].

L'Unione europea, coerentemente con gli obiettivi di Lisbona, promuove presso gli Stati membri politiche di protezione e azioni di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale: nel 2005 la spesa per la protezione sociale nell'Eu-27 è aumentata a 27,2% del Pil (Eurostat, 2009). Tuttavia, in media appena il 2,2% della spesa pubblica destinata a misure di protezione sociale viene allocato per le politiche di *housing*.

18 *Communiqué final de la réunion des ministres du logement*, Marsiglia, 24 novembre 2008.
19 *Communiqué final de la réunion des ministres du logement*, Marsiglia, 24 novembre 2008.
20 *Communiqué final de la réunion des ministres du logement*, Marsiglia, 24 novembre 2008.
21 «Come rinnovare le abitazioni esistenti, come pianificare lo sviluppo urbano in modo durevole e sostenibile, come supportare le fasce svantaggiate della popolazione nell'accesso ad un alloggio dignitoso» (nostra traduzione).

3. La questione abitativa in Italia

3.1 Le politiche abitative in Italia[22]

Le politiche abitative, che in Italia in passato hanno pur visto l'erogazione di ingenti finanziamenti[23], costituiscono un tema complesso da trattare sia per quanto riguarda l'esatta definizione delle rispettive competenze tra Stato e Regioni, sia per l'intrecciarsi di alcune materie con le questioni legate al *social housing*: ad esempio, la regolamentazione urbanistica degli insediamenti abitativi; la programmazione e la realizzazione delle opere; la loro gestione[24]. Il tema dell'alloggio, infatti, si interseca con il più ampio tema dello sviluppo urbano e con le relative problematiche della riqualificazione delle periferie e dell'inclusione delle fasce più deboli, venendo ad occupare oggi un posto di rilievo rispetto al passato nel dibattito politico sull'emergenza abitativa e sul *Piano casa* in Italia come in Europa. In un recente studio del Cresme (2005) si fa esplicitamente riferimento al «ritorno della questione abitativa», che diviene oggi pressante per tre ragioni: «[…] la prima è economica, e dipende dal boom del mercato immobiliare, dall'eccezionale crescita del numero delle compravendite e dei prezzi, dalla quantità di nuove costruzioni che si sono realizzate e si stanno realizzando. La seconda è so-

[22] Per la redazione di questo paragrafo si è fatto riferimento, tra gli altri, a Censis-Federcasa (2008).

[23] La Gescal era la tassa che finanziava il fondo per l'edilizia economica e popolare. Con il solo prelievo ex Gescal, nel periodo 1978-1998 sono stati erogati finanziamenti a supporto dell'edilizia residenziale pubblica per un importo di oltre 66 mila miliardi di vecchie lire (Ministero delle Infrastrutture, Dipartimento per le infrastrutture statali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici, Direzione generale per l'edilizia residenziale e politiche urbane e abitative, *Documento tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative* – legge 8 febbraio 2007, n. 9, art. 4).

[24] Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 demanda le competenze in materia di edilizia residenziale pubblica alle Regioni, affidando tuttavia allo Stato la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo e gli standard degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (Erp). Con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) la materia non è espressamente ricompresa né tra quelle di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma) né tra quelle a legislazione concorrente (art. 117, terzo comma). Pertanto, ai sensi del comma quarto del nuovo art. 117 della Costituzione, tale materia appartiene alla competenza esclusiva di carattere residuale delle Regioni.

ciale e si esprime nel ritorno dell'emergenza abitativa: un numero in crescita di famiglie, con fatica riesce a trovare risposta alla soddisfazione del fabbisogno abitativo. Soprattutto, il "nodo" del mercato è diventato quello di rispondere ad una domanda di affitto che chiede prezzi moderati. La terza ha a che fare con la politica abitativa: il pubblico a partire dalla seconda metà degli anni '80 ha smesso di occuparsi di casa e di abitazioni sociali. In breve ha ridotto la sua attenzione e le risorse. E la fascia più debole della domanda è cresciuta» (Cresme, 2005, p. 2). In tale studio si evidenzia, inoltre, come negli ultimi anni in Italia il mercato della casa si sia modificato radicalmente sperimentando un aumento esponenziale della domanda a causa principalmente dell'aumento delle famiglie e del «boom» dei prezzi del mercato immobiliare. Infatti, secondo i dati anagrafici dell'Istat «tra il 2001 e il 2004 il nostro paese è cresciuto di 1,5 milioni di famiglie, con un incremento medio di 500.000 nuove famiglie all'anno. La crescita è stata quasi esclusivamente di famiglie composte da un solo componente» (*ibidem*), e ancora «tra il 2001 e il 2006 le nuove famiglie hanno superato le 300.000 unità, contro le 190.000 del decennio 1991-2001 e le 128.000 degli anni '80» (Ancab-Cresme, 2006, p. 3). Il «boom» dei prezzi del mercato immobiliare, che si è avuto tra il 1997 e il 2005, ha comportato una ulteriore e significativa crescita del prezzo degli affitti. Basti osservare che «nel periodo 1998-2004 in Italia sono state registrate ca. 7 milioni di compravendite di abitazioni, pari al 27% dell'intero stock abitativo del nostro paese; nello stesso periodo i prezzi delle abitazioni sono cresciuti in valori costanti del 51% a livello nazionale e del 65% nei grandi comuni; quelli degli affitti del 49% nel paese e dell'85% nei grandi comuni» (Cresme, 2005, p. 8). Inoltre, il mercato italiano presenta una quota di edilizia residenziale in locazione di molto inferiore alla media europea (39%), attestandosi intorno al 25% delle abitazioni totali e con un numero esiguo di alloggi a canone di locazione «sociale», pari appena al 20% dell'offerta locativa complessiva, contro una media europea del 43%. Il medesimo studio rileva che, sempre nel 2005, l'incidenza media per le famiglie del costo dell'affitto sul reddito netto è stata del 24% ed è salita al 47% in corrispondenza delle fasce a minor reddito, evidenziando come «nella storia del nostro paese non si sono mai toccati livelli così alti nel rapporto tra reddito necessario per l'acquisto e valore della casa» (Cresme, 2005, p. 12).

Negli ultimi anni, quindi, si è notevolmente ampliato il ventaglio dei soggetti che non riescono ad accedere alla casa: famiglie a basso reddito, immigrati, giovani coppie, famiglie monoparentali o monored-

dito, anziani soli. Rispetto agli ultrasessantacinquenni, in particolare, si registra una forte crescita demografica (Scenari immobiliari, 2004).
Parallelamente, negli ultimi venti anni gli interventi di edilizia pubblica si sono ridotti drasticamente e l'intervento pubblico si è concentrato piuttosto su varie forme di supporto al reddito. Il Cresme rileva che «l'edilizia sovvenzionata è "evaporata" passando dalle 34.000 abitazioni ultimate nel 1984, alle 1.900 del 2004; l'edilizia agevolata e convenzionata si è fortemente ridotta, scendendo dalle 56.000 abitazioni ultimate nel 1984 alle 11.000 del 2004. L'intervento pubblico nel mercato abitativo si è molto ridotto in termini di risorse e, allo stesso tempo, ha scelto altre strade, quelle del sostegno diretto alla famiglia, attraverso le varie forme di "buoni casa" che si scontrano con i prezzi alti del mercato» (Cresme, 2005, p. 13). Inoltre, l'Italia è tra i paesi europei che spendono meno per il *social housing*, destinando a tali politiche solo lo 0,1% della spesa sociale complessiva, una quota tra le più basse in Europa. «Il primato [in positivo] è invece del Regno Unito, dove la spesa per l'*housing* rappresenta ben il 5,6% della spesa sociale, seguono a distanza Irlanda (3,2%) e Francia (2,9%)» (Ancab-Cresme, 2006, p. 2).
Il risultato è stato l'acuirsi delle difficoltà di accesso ad un alloggio dignitoso, soprattutto nelle aree metropolitane di maggiori dimensioni, che si esprime con forza a diversi livelli: «l'emergenza dei senza casa e degli extracomunitari, che ha riportato nelle nostre città la questione delle occupazioni e delle baraccopoli; l'emergenza della fascia più debole della popolazione residente, che è cresciuta con la crisi economica e con il boom immobiliare, e si esprime affollando i bandi per le graduatorie dei "buoni casa" e della residua edilizia economica popolare; l'emergenza di una fascia di domanda che vede e vedrà aumentare il peso dell'affitto sul proprio reddito, e quindi, l'emergenza di una domanda media o medio-bassa che registrerà un significativo peggioramento della propria condizione abitativa; e infine una domanda di non proprietari, che si scontra con i picchi troppo alti dei prezzi che l'attuale fase di mercato sta vivendo» (Cresme, 2005, p. 13).
Contestualmente è andata modificandosi, nel segno di una graduale complessificazione e differenziazione, anche la domanda di *social housing*: «in un paese che non ha scommesso sull'affitto e che debolmente ha investito sull'affitto sociale il problema della casa si pone come questione che taglia trasversalmente la società. Istanze e condizioni diverse caratterizzano l'area del bisogno abitativo andando a interessare profili socio-economici differenti: anziani, immigrati stranieri, gio-

vani coppie, studenti, famiglie numerose possono trovarsi in una condizione di disagio e di difficoltà nel mantenimento di una posizione acquisita, oppure di svantaggio nell'accesso al sistema delle opportunità pubbliche e private, o ancora in situazioni di marginalità e di vera e propria esclusione»[25].

Ciò imporrebbe, anche alla luce delle forti indicazioni di policy elaborate a livello europeo e comunitario, non solo la revisione dei criteri di assegnazione e delle procedure di determinazione dei canoni sociali, ma una profonda revisione dei modelli di intervento di *social housing* nel nostro paese.

3.2 Il contesto della ricerca: il Comune di Roma[26]

Dopo aver tratteggiato il contesto europeo e nazionale, appare utile analizzare i dati relativi al Comune di Roma, che forniscono interessanti spunti di riflessione, al fine di delineare meglio la problematica del disagio abitativo nella Capitale[27].

Roma – come l'Italia – si caratterizza per una spiccata presenza della proprietà privata: infatti ben il 75,5% delle abitazioni sono di proprietà a fronte di un esiguo 24,5% in affitto, con una netta prevalenza dell'offerta privata (oltre i 2/3) e un'incidenza dell'edilizia residenziale pubblica di appena il 7%. Si registra, poi, una crescita fortissima del mercato delle locazioni che, tra il 1999 e il 2008, ha visto un incremento complessivo del 145%. In media il canone per un monolocale a Roma è di 805 euro, per i bilocali di 1.010 euro, per i trilocali di1270 euro, e per i quadrilocali di 1.450 euro.

A fronte di un mercato immobiliare così connotato, ben 32.871 sono

[25] Irs, Istituto per la ricerca sociale – Consorzio Metis, *Area Politiche urbane – Politiche abitative – Housing sociale*, disponibile alla pagina web: http://www.irs-online.it/materiali.php?idmat=6&id=7.

[26] Per la redazione di tale paragrafo e particolarmente quali fonti dei principali dati qui descritti si è fatto riferimento al *Piano regolatore sociale di Roma*, al documento *Estratto dai Piani Regolatori Sociali dei Municipi 2008-2010*, Roma, aprile 2009, nonché ai dati forniti dall'Ufficio extradipartimentale del Comune di Roma.

[27] Il territorio comunale è suddiviso in 19 Municipi, che rappresentano altrettante realtà territoriali differenti per specificità e storia, caratteristiche della struttura demografica, fabbisogni espressi e latenti. Gli abitanti di Roma (con riferimento ai dati rilevati al 31/12/2008) sono 2.844.821, di cui 47,3 % uomini e 52,6% donne. La popolazione insiste su una superficie di 1285,306 kmq, con una densità abitativa di 221,3 abitanti per kmq.

le famiglie in attesa di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (Erp) inserite nella graduatoria ufficiale aggiornata al 21 dicembre 2006 dall'Ufficio extradipartimentale per le Politiche abitative, di cui 1.200 col massimo punteggio (10 punti) (Upa, 2009); 400 i nuclei familiari in estreme condizioni di indigenza in carico all'Upa per l'assistenza in emergenza (Upa, 2009); tredici i residence per l'emergenza abitativa[28] – tra i richiedenti si registra una presenza sempre più consistente di stranieri residenti, che nel 2008 comparivano in graduatoria con 1.969 nuclei.

I dati dell'ufficio extradipartimentale di Roma evidenziano, inoltre, che nel 2008, sul territorio comunale, ci sono 10.430 beneficiari del contributo per l'affitto, *ex* delibera n. 431 del 2000 («buono casa»), a fronte di 16.214 domande presentate. Se si considera il trend, si può constatare che la risposta non arriva a coprire neanche la metà della richiesta portata all'attenzione del Comune. Inoltre, tra la presentazione della domanda e l'effettiva erogazione del contributo possono trascorrere fino a 9-10 mesi. A questo si aggiunge il problema legato all'insufficienza delle risorse economiche a disposizione dei bilanci municipali per rispondere a questi bisogni: si stima che a Roma siano circa 40.000 i nuclei familiari colpiti in modo drammatico dal fenomeno del disagio abitativo[29].

L'emergenza abitativa è aggravata dall'aumento degli sfratti: 24.621 quelli emessi per morosità, 19.418 gli eseguiti negli ultimi cinque anni con un'incidenza rispettivamente del 9,5% e del 7,5% sul totale delle abitazioni in affitto. Gli sfratti emessi riguardano per il 24% famiglie in cui l'unico percettore di reddito ha perso il lavoro; per il 22% lavoratori precari e per un ulteriore 21% i cassaintegrati.

3.3 Le «armi spuntate» del welfare cittadino

A fronte dell'intensità del fenomeno, la risposta pubblica al problema casa si traduce solo in alcune forme di supporto al reddito come

[28] Nell'estate 2009 sono stati attivati altri tre residence comunali sul territorio del VII Municipio con la conseguenza di una concentrazione, in un contesto già molto complesso e problematico, di ulteriori situazioni di grave disagio. A fronte di ciò non sono previsti al momento ampliamenti di organico nei servizi sociali del Municipio, per far fronte all'inevitabile crescita delle domande di assistenza.

[29] *Piano regolatore sociale di Roma* (2009), Assessorato alle politiche sociali e promozione della salute, Comune di Roma.

l'erogazione di contributi a sostegno del pagamento dei canoni d'affitto o l'aiuto al nucleo familiare o alle singole persone. E anche questi contributi, nel corso del tempo, si sono ridotti drasticamente: a livello nazionale le assegnazioni del Fondo per le politiche sociali sono passate dal 2000 al 2010 da 361.579.829 a 171 milioni di euro, facendo registrare un decremento del 53% circa[30]. Allo stesso modo tra il 2000 e il 2007 i fondi attribuiti al solo Comune di Roma dal Fondo sociale sono passati da 38.516.323 a 19.372.571 euro, con una riduzione del 50% circa. Nella Finanziaria del 2010 il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, cui i Comuni attingono per sostenere le famiglie in difficoltà, è sceso a 144 milioni di euro con un taglio di 62 milioni rispetto al 2008.

Anche a livello municipale le risorse sono limitate: gli assistenti sociali possono gestire i contributi per l'affitto *ex* delibera comunale n. 163/1998, con la quale è prevista l'erogazione di un contributo per l'affitto per un periodo massimo di quattro anni a persone con sfratto eseguito, che hanno già dovuto abbandonare l'alloggio e che presentano un nuovo contratto di locazione regolarmente registrato. In genere, i contributi, che non possono superare i 516 euro mensili, vengono erogati con cadenza bimestrale. Ma negli ultimi anni anche i fondi dei Municipi destinati a questi interventi sono stati drasticamente ridotti, così come quelli diretti a finanziare la delibera 154/1997, che prevede interventi a carattere economico a sostegno del nucleo familiare e della persona a fronte della definizione di un progetto di integrazione sociale.

Il problema dell'abitazione è dunque un fenomeno pervasivo ed è un problema cogente a Roma. Ma non è certo un problema nuovo o sconosciuto agli amministratori. Già nel 1974 in un convegno dal titolo «La responsabilità dei cristiani di fronte alle attese di giustizia e di carità della diocesi di Roma» – voluto da Don Luigi di Liegro che di lì a breve avrebbe dato vita a quella che sarebbe poi divenuta l'attuale Caritas diocesana di Roma – la mancanza cronica di alloggi veniva indicata tra le più gravi condizioni di disagio socio-economico di ampie fasce di popolazione. È di quegli anni il proliferare di Borgate fatte di vecchi e fatiscenti tuguri privi di servizi (Macioti, 1988), vere e proprie baraccopoli che si estendevano dal centro di Roma, in prossimità del Vaticano (Valle Aurelia e l'area delle Fornaci), fino alla via Casilina (Mandrione), l'Acquedotto Felice, le vie Tuscolana, Prenestina e Boc-

[30] Si prevede che al 2011 tale riduzione salirà al 70%.

cea. In quegli anni altre grandi metropoli, ugualmente interessate da un poderoso processo di urbanizzazione, versavano in condizioni simili: così alla carenza di alloggi corrispondeva l'edificazione spontanea di *slums* o *ghettos* a Londra o New York, di *banlieues* a Parigi, di *favelas* a Rio de Janeiro e a San Paolo, di *barriadas* nel Perù o di *villas miserias* in Argentina. Tra gli anni settanta e ottanta a Roma fu avviato un piano di investimento in costruzioni di edilizia residenziale pubblica diretto a contrastare quel degrado urbano. Alcuni dei più famosi architetti dell'epoca[31] furono coinvolti nell'opera di creazione di ampie aree di *social housing*: «Laurentino 38», «Corviale», «Vigne Nuove»[32], «Tor Sapienza» e «Pigneto»[33]. Tuttavia quei luoghi si sarebbero presto trasformati in ghetti, all'interno dei quali le biografie individuali avrebbero avuto poche chance di assumere traiettorie diverse da quelle «segnate» da un vissuto di deprivazione e marginalità. Spazi senza memo-

31 P. Barucci per «Laurentino 38» o «I Ponti», M. Fiorentino per «Corviale», detto anche «Il Serpentone». Grandi opere di edilizia residenziale pubblica degli anni settanta (ultimate intorno agli anni ottanta), ispirate al «brutalismo» architettonico di Peter e Alison Smithson, così denominato per l'impiego del *beton brut,* il calcestruzzo o il cemento a vista, specchio nella loro rudezza ed essenzialità della forma e della forza espressiva della struttura architettonica. Questi progetti edilizi, rivelatisi ben presto fallimentari, e dalla cui realizzazione sorsero veri e propri ghetti in cui la microcriminalità e altre forme di devianza ebbero gioco facile nell'impadronirsi degli spazi abitativi comuni, nel loro intento originario si proponevano di creare delle strutture espressione di un «abitare» comunitario, in cui accanto agli alloggi fossero presenti negozi, servizi, uffici, palestre, cinema, teatri, piazze in cui incontrarsi, radio, spazi comuni di socializzazione. Purtroppo, diversi fattori giocarono contro la realizzazione di tale disegno: i tempi di realizzazione delle strutture (quasi 10 anni), il cambiamento delle linee politiche dell'amministrazione cittadina, l'intervenuta modifica nel modo di concepire l'architettura di *social housing*, la incauta gestione delle assegnazioni, le occupazioni selvagge delle aree comuni, quando i lavori non erano ancora completati.

32 «Vigne Nuove», un'opera di edilizia residenziale pubblica di 524 alloggi e servizi realizzati a partire dal 1972 per l'Iacp di Roma, fu affidata all'architetto Alfredo Lambertucci che, come anche nel caso di «Tor Sapienza», realizzata da A. Gatti, riprende l'idea della grande corte residenziale dell'*Immeuble villa* (Saggio, 2000).

33 Il «Pigneto» vive negli anni sessanta e settanta in particolare la stagione dell'edificazione residenziale pubblica come una forte violazione del suo territorio: in breve tempo sull'antica Pineta sorsero palazzoni di 6-9 piani su un'area che andava dal vallo ferroviario, fino a via del Pigneto, la storica zona dei villini e la via Casilina.

ria, privi di radici comunitarie, in cui i nuovi residenti non riuscivano a ritrovare quei legami interpersonali che, seppur in condizioni di degrado, avevano costituito il cemento degli insediamenti spontanei in cui avevano vissuto in precedenza. A trent'anni dagli ultimi investimenti di edilizia residenziale pubblica degni di nota a Roma, la situazione è tornata a farsi incandescente. Se allora Roma rispose con le baraccopoli, già a partire dalla fine degli anni ottanta vennero affermandosi modalità nuove di contrasto a tale inerzia politica: movimenti di lotta per la rivendicazione e l'affermazione del diritto all'abitare; *diritti in movimento*, come si definisce ad esempio «Action», nata nel 2002 e oggi presente con un suo rappresentante nei luoghi del potere.
A fronte dell'incapacità delle politiche pubbliche di dare un'efficace risposta all'emergenza abitativa, si consolidano oggi i movimenti collettivi di lotta per il diritto alla casa che promuovono sul territorio occupazioni di edifici di enti privati coinvolti in piani di speculazione edilizia.

4. Dati e metodi

Questo studio si propone di ricostruire i contorni dell'emergenza abitativa a Roma oggi, non solo attraverso i dati che ne descrivono la dimensione, ma anche e soprattutto sul filo delle narrative di chi sperimenta tale disagio, attraverso l'analisi del linguaggio peculiare (Bolasco, 1999) desumibile dai racconti delle loro storie, nel tentativo di individuare i fattori di resilienza o propulsivi dei processi di transizione da condizioni di vulnerabilità a situazioni di esclusione sociale, nonché l'impatto che il disagio socioeconomico può esercitare sulla progettualità individuale. Considerata la complessità dell'oggetto di ricerca è stata adottata una metodologia a carattere etnografico, basata sulla raccolta di una serie di storie di vita di soggetti che, al tempo della ricerca, si trovavano a sperimentare tale condizione di disagio. Per l'individuazione dei soggetti da intervistare si è ricorso al metodo dei centri di aggregazione: attraverso il contatto diretto con alcune associazioni impegnate sul territorio nella rivendicazione del diritto all'«abitare» (organizzazioni non-profit; sportelli sociali; movimenti di lotta locali) sono state identificate e contattate realtà di questo tipo e ciò ha consentito di determinare le persone da intervistare[34].

[34] Sono state intervistate persone in occupazione con i movimenti di lotta «Action», «Movimento per la casa» e «Casapound»; in occupazione singola di alloggi

Dopo aver definito una *checklist* di argomenti, individuati come cruciali in relazione all'oggetto di studio (storia familiare, storia abitativa, percorso formativo e lavorativo, presenza/assenza di reti di supporto, rapporto con il movimento di lotta, prospettive future in relazione a famiglia, lavoro e casa), sono state condotte 20 interviste in profondità, della durata media di 120 minuti, finalizzate a far emergere «percorsi esemplificativi» di esclusione sociale, che hanno portato queste persone a sperimentare situazioni di grave disagio abitativo, vivendo in occupazione, in case di alloggio Erp o in residence comunali di accoglienza temporanea. Le interviste in profondità sono state fedelmente trascritte e i testi preparati per essere esaminati utilizzando processi di analisi testuale automatica con il software TaLTaC2 (Bolasco, 1999). Il materiale analizzato è rappresentato da testi liberi, non strutturati, riconducibili ad una medesima traccia discorsiva. Si tratta di racconti il cui denominatore comune è rappresentato dalla condivisione di una situazione di disagio abitativo, a partire dal quale le narrative si snodano lungo percorsi e traiettorie di vita diversi.
Il corpus è formato da 20 frammenti, corrispondenti alle 20 storie di vita, a cui sono associati i seguenti indicatori strutturali: «sesso», «fascia di età», «numero di componenti del nucleo», «stato civile», «lavoro», «istruzione», «tipologia abitativa», «fascia di reddito»[35]. Il corpus è,

di proprietà di istituti e enti previdenziali siti sul territorio del X Municipio; che vivono in alloggi di edilizia residenziale pubblica ad Acilia, «Laurentino 38», Tor Bella Monaca; in assistenza domiciliare nel residence di Bastogi.

[35] Di seguito si riportano le variabili strutturali considerate e le relative modalità, con associate le etichette utilizzate e i relativi valori delle frequenze, considerati come rapporti su base N=20:

- Istruzione (I): (le) licenza elementare (0,15); (dmi) diploma medio inferiore (0,55); (sup) istruzione superiore (0,3);
- Lavoro (L): (1) disoccupato (0,25); (2) casalinga (0,2); (3) lavoro dipendente (0,3); (4) lavoro atipico (0,25);
- N. componenti nucleo (NConv): (A) vive da solo (0,25); (B) vive con un'altra persona (0,25); (C) vive in un nucleo composto di 3 o 4 persone (0,25); (D) vive in un nucleo composto da più di 4 persone (0,25);
- Fascia di reddito (R): (1) 0 <x<=600 (0,35); (2) 600<x<1400 (0,4); (3) x>=1400 (0,25);
- Sesso (S): (m) uomo (0,35); (f) donna (0,65);
- Stato civile (Sc): (1) convivente/sposato (0,45); (2) divorziato/separato (0,35); (3) libero/vedovo (0,2);
- Tipologia abitativa (tipab): (Ass) assegnatario (0,3); (Occ) occupante (0,7);
- Fascia di età (E): (1) x<40 (0,25); (2) 40<=x<=50 (0,45); (3) x>50 (0,3).

quindi, composto da pochi frammenti, ma molto estesi. Inizialmente, era formato da 8.043 forme grafiche[36], divenute 8.683 dopo la normalizzazione e 8.795 a seguito della lessicalizzazione dei poliformi[37]. Dopo aver sottoposto il corpus dei dati a *parsing*, normalizzazione, lessicalizzazione e *tagging* grammaticale[38], è stata effettuata una lettura del tono generale del testo. Successivamente si è proceduto all'estrazione del linguaggio peculiare (Lipe), da cui, per l'analisi, sono state escluse le parole vuote, spostando l'attenzione sulle parole portatrici di significati specifici in relazione all'oggetto di studio (La Torre, 2005; Giuliano, 2004), nonché alla selezione e successiva fusione dei lemmi dei verbi del Lipe[39]. La matrice forme per testi ottenuta vede in riga le forme grafiche relative al Lipe e ai lemmi dei verbi e in colonna le 20 interviste[40] e gli 8 indicatori strutturali, declinati secondo le rispettive modalità; sono state, inoltre, inserite la categoria grammaticale (Cat e Cat Ac) e l'imprinting dei tempi verbali. L'analisi delle corrispondenze semplici ha consentito di effettuare una lettura di più ampio respiro dei dati testuali. I casi sottoposti all'analisi delle corrispondenze semplici sono 1.571, corrispondenti alle parole del linguaggio peculiare, ulteriormente ridotti a 1.535, dopo l'eliminazione dei casi con traccia nulla. Le modalità delle variabili del dataset sono 52,47 delle quali utilizzate nell'analisi. Di queste, 44 sono state incluse come variabili attive e precisamente le 20 interviste e le 8 variabili strutturali, ciascuna delle cui modalità è stata inserita come variabile autonoma. Sono state, poi, inserite come illustrative le seguenti variabili nominali: (*i*) Cat (13 modalità); (*ii*) Cat_Ac (44 modalità); (*iii*) Imprinting (48 modalità). L'ispezione dell'istogramma degli autovalori e la rivalutazione dell'inerzia spiegata (formula ottimista di Benzecrì[41]) hanno consentito di scegliere le dimensioni fattoriali da interpretare. In base a tale rivalutazione,

36 Occorrenze totali: 78.982.

37 Numero forme lessicalizzate: 110.

38 A tal fine è stato utilizzato il software TaLTaC2.

39 Numero record: 288.

40 Si evidenzia che la variabile «intervistato» è stata introdotta surrettiziamente quale variabile strumentale ad hoc al fine di consentire una più idonea costruzione della matrice attraverso l'aumento del numero delle variabili di analisi.

41 Sono stati considerati gli autovalori con $\lambda > 1/p$, ove p è il numero delle variabili incluse nell'analisi. In base a tale criterio sono stati considerati i primi tre autovalori e ne è stata rivalutata l'inerzia in base alla formula: $\lambda^* = [\lambda - (1/p)]2$. A questo punto è stata calcolata l'inerzia in termini percentuali: $(\lambda^* / \Sigma \lambda^*)*100$.

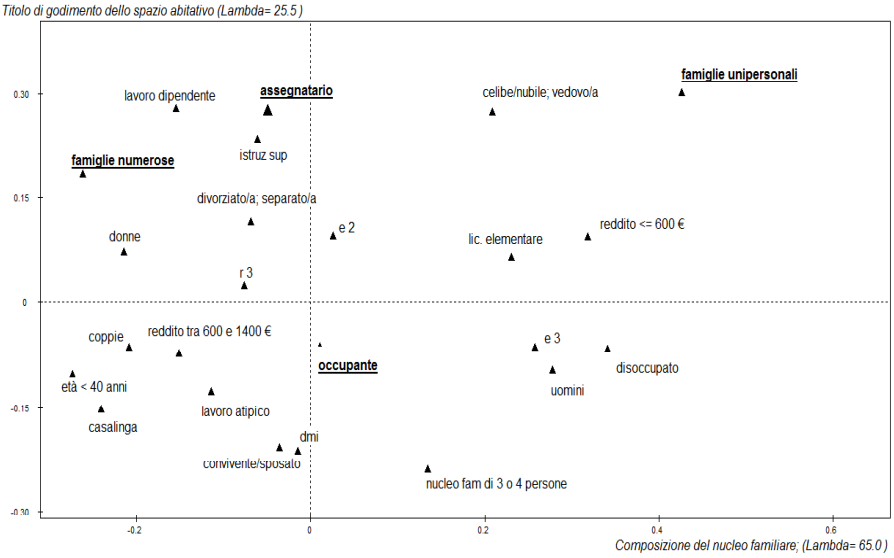
le prime due dimensioni fattoriali[42] individuate spiegano complessivamente il 90,5% dell'inerzia rivalutata e sono connotate rispettivamente dalla composizione del nucleo familiare e dal titolo di godimento dello spazio abitativo (cfr. fig. 1). La dimensione fattoriale relativa alla composizione familiare spiega il 65% dell'inerzia rivalutata ed è caratterizzata dalla polarizzazione sui semiassi positivo e negativo della condizione di single e quella di nuclei familiari numerosi. Nello specifico, sul semiasse positivo si situano le persone single (circa 8,18), i disoccupati (circa 9,87), le persone con basso reddito (circa 7,66); per lo più uomini di età superiore ai 50 anni (circa 4,51). Tutte caratteristiche che risultano ben rappresentate su tale asse fattoriale, come si evince dai valori dei corrispondenti coseni quadrati. Emblematica di questo profilo è l'intervista 12 di F.: disoccupato, agli arresti domiciliari, privo di una rete familiare o amicale di supporto, basso titolo di studio, un passato segnato da una vita ai margini della legalità, vive in occupazione e sopravvive grazie all'aiuto di alcuni operatori dello Sportello di cittadinanza del X Municipio. Sul semiasse negativo si collocano i giovani nuclei familiari con due o più figli (circa 4,55) in cui le donne (circa 6,99) giocano un ruolo chiave. Lungo il secondo asse fattoriale, che spiega il 25,5% dell'inerzia rivalutata, si dispongono sul semiasse positivo la condizione di assegnatario di alloggio e su quello negativo la condizione di occupante. Sul primo semiasse si trovano persone con istruzione elevata (circa 8,45), con stato civile libero (circa 5,68) e un lavoro dipendente (circa 8,35). Rappresentativa è la storia di L. (intervista 10) che è un'impiegata, vive in una casa ad affitto agevolato, ha un'istruzione medio-alta. Il semiasse negativo è caratterizzato da coppie di coniugati o conviventi (circa 7,58), con un'istruzione inferiore (circa 8.35), che vivono in nuclei particolarmente numerosi (circa 7,51). Esemplificativa è l'intervista 3 di E., 52 anni, bassa scolarizzazione, sposato con una figlia, ex manovale, ora disoccupato, in attesa del riconoscimento dell'invalidità.

Sono state successivamente analizzate alcune delle variabili illustrative e in particolare l'imprinting dell'uso dei tempi, per verificare se ci fossero degli usi tipici delle forme verbali in relazione alle dimensioni fattoriali precedentemente individuate (cfr. fig. 2). Lungo il primo asse

[42] Infatti, nonostante lo *screen-test* condotto sull'istogramma suggerisca di considerare anche il terzo fattore, l'esiguità della percentuale di inerzia spiegata, pari al 9,5% di quella rivalutata, giustifica la scelta di non procedere al suo commento in fase di analisi dei risultati.

fattoriale, alle famiglie unipersonali si associa un utilizzo dei tempi verbali prevalentemente orientato al passato, mentre alle famiglie più numerose si associa un uso maggiormente legato al presente (presente indicativo e gerundio). Il presente si lega evidentemente alla quotidianità del fare, al disbrigo di faccende e lavoretti, ma anche alle preoccupazioni dell'oggi (malattie, spese, gestione della casa o dei figli). L'uso del gerundio sottolinea in modo ancor più esplicito il dinamismo di un quotidiano «senza sosta» in cui predomina la preoccupazione di doversi «dar da fare».

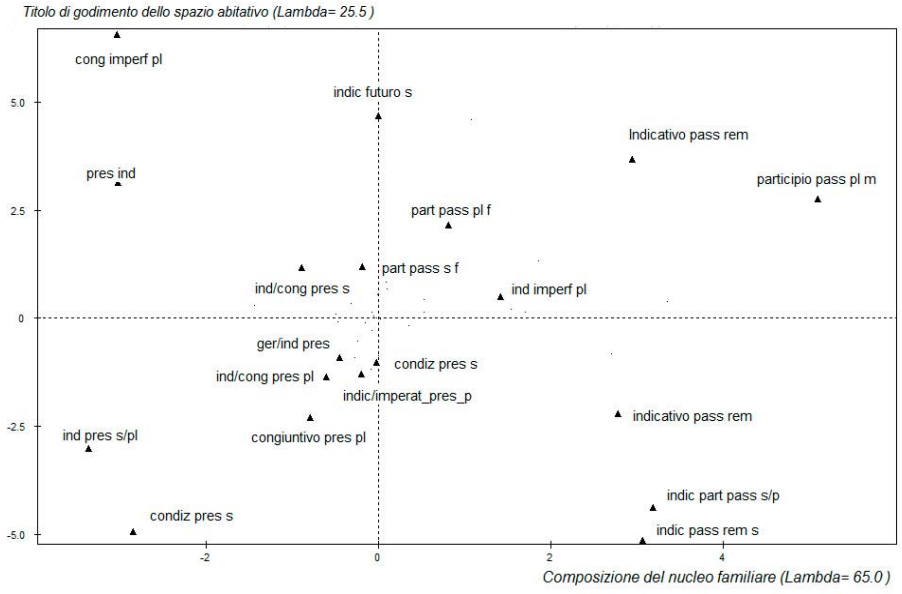
Figura 1 - Proiezione degli indicatori strutturali



L'uso del passato, viceversa, rimarca il legame con un vissuto spesso pesante, i cui effetti si ripercuotono ancora nella condizione presente, traiettorie tortuose, narrative complesse, attraversate da esperienze formative e lavorative difficili: precoce abbandono scolastico, lavori in nero, relazioni difficili, ecc. Il secondo asse vede associata alla polarità positiva degli assegnatari di un alloggio di edilizia residenziale pubblica l'utilizzo del futuro, mentre a quello negativo dell'esperienza di vita comunitaria in regime di occupazione l'uso del condizionale e del congiuntivo. Nel primo caso la disponibilità di un alloggio sicuro, per tutta la vita, associata alla disponibilità di una serie di reti formali e in-

formali di sostegno, consente di potersi proiettare in avanti formulando progetti di vita di medio e lungo termine. Infine, quando si passa a considerare coloro che vivono in occupazione, l'utilizzo del condizionale e del congiuntivo suggerisce il desiderio di sentirsi parte integrante di un tessuto sociale che tuttavia non dà opportunità di un'effettiva integrazione. A completamento e rafforzamento di tali considerazioni si è proceduto all'analisi del linguaggio peculiare utilizzato dai 20 intervistati nella narrazione delle loro biografie.

Figura 2 - Proiezione dell'imprinting dei tempi



5. I risultati dell'analisi: verso la definizione di alcune traiettorie esistenziali

Nel suo complesso il linguaggio presenta una sensibile connotazione negativa, tanto che l'indice di valutazione della negatività[43] si assesta al 71%, ampiamente al di sopra del valore soglia del 40%. Vi è, inoltre, una significativa assenza dell'uso del futuro, con un valore pari al-

[43] Indice di valutazione della negatività: occorrenze negative/occorrenze positive*100. Cfr. Bolasco e Della Ratta-Rinaldi, 2004.

l'1,13%, resa ancora più interessante dal fatto che il futuro generalmente si presenta in un discorso con una percentuale di occorrenze inferiore a quelle del presente e del passato, assestandosi mediamente intorno al 4,3% nel linguaggio della stampa. Il dato è tanto più degno di nota se si considera che gli intervistati sono stati ripetutamente sollecitati a proiettarsi in un futuro possibile in relazione sia alla dimensione lavorativa, che abitativa. L'analisi delle corrispondenze semplici condotta sul linguaggio peculiare del corpus dei dati ha consentito di ricostruire delle traiettorie esistenziali a partire proprio dall'interpretazione semantica del linguaggio utilizzato dagli intervistati. A partire dai risultati di questa analisi è stato possibile ricondurre tali traiettorie biografiche ai «profili» di alcune tipologie di attori (cfr. tab. 1): nel primo quadrante troviamo uomini, soli, disoccupati, a basso reddito, di età compresa tra i 45 e i 55; nel secondo quadrante troviamo donne con famiglie numerose e gli assegnatari con titolo di studio elevato; nel terzo quadrante trovano collocazione giovani e casalinghe a reddito medio-basso; infine, a cavallo tra il terzo e il quarto quadrante ci sono i coniugati con famiglia e istruzione medio bassa. A queste tipologie corrispondono nuvole di parole diverse. Al primo gruppo semantico, che potremmo ricondurre alle «*traiettorie di esclusione*», corrisponde un vocabolario fortemente connotato da un lessico dal quale emergono percorsi di vita accidentati e frammentati, caratterizzati da esperienze forti di devianza (*tossicodipendenza*, *cocaina*, *furti* e *rapine*), cui hanno fatto seguito periodi di istituzionalizzazione in istituti detentivi (*carceri*) e frequenti rapporti con le forze dell'ordine (*carabinieri*). Protagonisti di questi percorsi narrativi, uomini tra i 45 e i 55 anni, usciti precocemente dal sistema scolastico (*licenza elementare* e primi anni della scuola media), avviati presto a lavori e lavoretti saltuari e intermittenti in nero (*cameriere, stipendiato, saltuario, licenziato*), che non hanno consentito loro di maturare il diritto ad accedere anche a misure minime di assistenza socio-economica. Soggetti, dunque, che versano in condizioni di povertà, non disponendo neanche di risorse sufficienti per l'acquisto di beni di prima necessità. Non hanno difficoltà a dichiarare di vivere grazie al pacco-viveri distribuito da associazioni del terzo settore. Le condizioni di disagio socio-economico portano spesso con sé una scarsa attenzione alla prevenzione sanitaria, che col tempo facilita il degenerare delle condizioni di salute (*tumore, ospedale, invalidità*). In questi racconti prevale l'utilizzo del passato remoto e del participio passato, quasi ad evidenziare delle esistenze bloccate, congelate da un passato costellato di inciampi e fratture a fronte dei quali

il sistema socio-assistenziale non è stato capace di rispondere con interventi tempestivi e adeguati all'attivazione di processi di reinserimento sociale.

Tabella 1 - Le traiettorie esistenziali: tratti semantici peculiari e tempi verbali

Traiettorie esistenziali	Variabili strutturali	Tempi verbali	Parole Lipe
Traiettorie di esclusione	Disoccupato; Single; Reddito <600 euro mensili; Maschio; Età > 50 anni	Passato remoto; participio passato	Tossicodipendenza, cocaina, furti e rapine, carcere, carabinieri, tumore, ospedale, invalidità, licenza elementare, cameriere, stipendiato, saltuario, licenziato, ragazza-madre, borgata, dormitorio, pacchi, provvisorietà, fregatura
Traiettorie di inclusione «fragile»	Nucleo fam. > 4; femmina; Età < 40 anni	Ind. presente/ gerundio	Arrangiare, risparmiare, rata, ansia
Traiettorie di inclusione	Istruzione superiore; Lavoro dipendente; Assegnatario	Futuro	Busta paga, Inps, casa popolare, provincia di Roma, servizi sociali, vita normale, comprare, pagare, palestra, a tempo indeterminato
Traiettorie di transizione (attivazione)	Diploma medio inferiore; Nucleo fam. >= 3, 4; convivente/sposato Occupante	Condizionale/ Congiuntivo	Sfratti, Municipio, assegni familiari, bonus, punteggio, sportello, «Action», «Casapound», roulotte, movimento di lotta, occupare, picchetti, in mezzo alla strada, emergenza abitativa, morosità, «buffi» (debiti)

Sul semiasse negativo di questa dimensione fattoriale si delineano le «*traiettorie di inclusione fragile o della vulnerabilità*». Attori di queste narrative, tutti coloro che si confrontano quotidianamente con i problemi del vivere: la mancanza o perdita del lavoro, la fragilità della salute. Si tratta di persone che vivono la paura e l'incertezza del domani. Per far fronte a tali criticità non si danno per vinti: «*risparmiano*», si «*arrangiano*» «*lottano*». Esprimono quella buona volontà culturale di una classe media che cerca di risalire la china, di stare a galla, di non perdere terreno di fronte a chi è più in alto nella scala sociale (Bourdieu, 1979).
Nei racconti di questi soggetti prevale l'uso dell'indicativo presente e del gerundio, ad indicare l'immanenza del loro vivere, il continuo dinamismo di un quotidiano che non concede sosta. Spostandoci lungo

il semiasse negativo della seconda dimensione fattoriale, si delinea lo spazio semantico in cui si incontrano le *«traiettorie di transizione o di attivazione»*. Sono coloro (italiani e stranieri) che non ci stanno ad abbandonare il gioco e che, per rivendicare il proprio diritto di cittadinanza seguono due diversi percorsi: uno istituzionale, l'altro antagonista, attraverso la partecipazione a movimenti di lotta organizzati. Sono queste le storie di persone sotto sfratto esecutivo, o che hanno perso la casa e si trovano in emergenza alloggiativa: persone che a fronte dell'insufficienza delle risposte del sistema di welfare locale (*assegni familiari, bonus, punteggio*) arrivano anche a scegliere la via dell'occupazione, aderendo a movimenti come «Action», «Casapound», «Coordinamento di lotta per la casa» o altri, manifestando il loro desiderio di sentirsi cittadini a pieno titolo. In queste storie predominano il congiuntivo e il condizionale, ad esprimere desideri non ancora realizzati, aspettative tradite, soggette a condizioni spesso disattese proprio dalle amministrazioni locali (*Municipio*). Infine, «*le traiettorie di inclusione*». Non si tratta di ricchi borghesi. Ancora una volta ci si trova di fronte ad un ceto medio che però, a differenza degli inclusi fragili, resiste alla congiuntura negativa della crisi corrente e può aspirare ad una «*vita normale*». Si tratta di soggetti assegnatari di casa popolare, bene prezioso che consente risparmi di spesa capitalizzabili in direzioni diverse: figli, consumi (*compro*, *pago*) e istruzione. A loro è concesso guardare oltre. Così nei loro discorsi l'utilizzo del futuro si fa più frequente, evidenziando la loro volontà e capacità di proiettarsi lungo traiettorie progettuali di medio e lungo termine.

6. Riflessioni conclusive

Nelle pagine che precedono si è visto come il tema del disagio abitativo si leghi alle problematiche dello sviluppo urbano, della riqualificazione delle periferie e dell'inclusione sociale e come sia oggi presente nel dibattito politico a livello nazionale ed europeo. Partendo dalla considerazione che, malgrado l'ampio riconoscimento di cui gode il diritto ad una abitazione dignitosa – riconosciuto quale diritto umano fondamentale sia dalle singole legislazioni nazionali, a livello di Costituzione o di legislazione, sia dall'Unione europea – gli Stati europei non sono oggi in grado di soddisfarne l'esercizio, tanto che numerosi cittadini sperimentano un grave disagio abitativo – che può preludere ad una condizione di esclusione sociale –, si è mostrato come il nesso

tra l'accessibilità ad un'abitazione dignitosa e uno sviluppo urbano solidale e sostenibile emerga quale tema strategico nelle più alte sedi di dibattito politico europeo. Si è, poi, visto come all'intensificarsi del dibattito politico-istituzionale corrisponda l'acuirsi della crisi della accessibilità agli alloggi, registrata negli ultimi anni particolarmente nelle grandi metropoli, e contestualmente l'inefficacia degli interventi pubblici messi in cantiere per contrastare il fenomeno. Anche in Italia il mercato della casa ha visto un aumento esponenziale della domanda – principalmente a causa dell'aumento delle famiglie e del «boom dei prezzi del mercato immobiliare» – e la risposta pubblica al bisogno è stata del tutto inadeguata, in quanto gli interventi si sono progressivamente e drasticamente ridotti e sono stati indirizzati al sostegno diretto alla famiglia, che però si scontra con l'innalzamento esponenziale dei prezzi del mercato sia degli affitti, sia della vendita. Per molti anni, dunque, al progressivo acuirsi delle difficoltà di accesso ad un alloggio dignitoso è corrisposto un drammatico vuoto di policy, cui ha fatto da contraltare il proliferare di movimenti collettivi di protesta e lotta, che si esprimono nella forma dell'occupazione organizzata.

A partire da tali considerazioni, il presente studio si poneva l'obiettivo di far emergere, utilizzando la tecnica della ricostruzione delle storie di vita, alcuni «percorsi esemplificativi» di esclusione sociale legati al disagio abitativo, e di individuare, attraverso l'analisi dei linguaggi peculiari delle narrative degli intervistati, i fattori di resilienza o propulsivi dei processi di transizione da condizioni di vulnerabilità a situazioni di esclusione sociale legate al disagio abitativo, nonché di verificare l'impatto che il disagio socioeconomico ha sulla progettualità individuale. L'analisi proposta si è focalizzata, quindi, sull'individuazione di termini emblematici dei punti di rottura dei percorsi biografici, con particolare riferimento ad alcuni temi ritenuti fondamentali in relazione all'ipotesi di fondo (casa, famiglia, lavoro, partecipazione a movimenti di lotta).

Attraverso una tecnica di analisi automatica del testo si è, quindi, identificato il linguaggio peculiare e si è tentato di individuare alcune aree semantiche derivanti dall'associazione di temi e linguaggi che testimoniano come alla frammentarietà dei percorsi biografici corrispondano discorsi in cui si rintracciano le difficoltà nell'esprimere una progettualità individuale e il difficile rapporto per un verso con le istituzioni del welfare, e per l'altro con i movimenti antagonisti, anelito verso l'esercizio di una cittadinanza attiva *sui generis* che si contrappone ad una cultura assistenzialista.

L'analisi delle corrispondenze semplici sul linguaggio peculiare ha, poi, consentito di individuare delle tipologie di intervistati e di restituire una rappresentazione sintetica dei linguaggi da essi utilizzati. Come si è visto, in base ai risultati mostrati dall'Acs, alle traiettorie esistenziali sono stati associati quattro «profili» principali di attori a cui non solo corrispondono nuvole di parole diverse, ma anche diversi utilizzi di tempi e modi verbali. È stato infatti analizzato l'imprinting dell'uso dei tempi, per verificare se ci fossero degli usi tipici delle forme verbali in relazione alle dimensioni fattoriali individuate. Le narrative degli intervistati sono state, quindi, ricondotte al seguente schema, in cui sono evidenziati i processi ascendenti o discendenti che dalla vulnerabilità possono condurre a condizioni di inclusione o di esclusione sociale: (*i*) le «traiettorie di esclusione», connotate da racconti «bloccati» in un passato costellato di inciampi e fratture; (*ii*) le «traiettorie di inclusione fragile o della vulnerabilità», fatte di percorsi esistenziali schiacciati sulla quotidianità del fare e che tuttavia evidenziano la volontà di non arrendersi e di risalire la china; (*iii*) le «traiettorie di attivazione» i cui protagonisti «si battono» per rivendicare il proprio diritto di cittadinanza e partecipando ai movimenti di lotta.; (*iv*) le «traiettorie di inclusione», emblematiche della condizione di un ceto medio che può aspirare ad una «vita normale» e a una progettualità di medio e lungo termine.

Dall'analisi dei dati, dunque, emerge in modo forte la contrapposizione tra i percorsi esistenziali di chi ha alle spalle un vissuto pesante, fatto di traiettorie tortuose, complesse, costellate di esperienze formative e lavorative gravose (precoce abbandono scolastico, lavori in nero), dai relazioni difficili e/o di reti familiari e amicali inesistenti e chi, invece, pur sperimentando condizioni di vita difficili, può fare conto sulla disponibilità di un alloggio sicuro e su reti formali e informali di sostegno, che gli consentono di potersi proiettare in avanti. In mezzo c'è la zona grigia della vulnerabilità, dove il desiderio di integrarsi nel tessuto sociale viene negato dal vuoto di concrete opportunità di fuoriuscita dal disagio. È qui che un adeguato intervento del welfare potrebbe fare la differenza ed è esattamente qui che invece il sistema fallisce il suo obiettivo. In condizioni di vulnerabilità la casa e la possibilità di contare su reti formali e informali rappresentano lo spartiacque tra marginalizzazione e inclusione ed è qui che l'intervento pubblico dovrebbe incunearsi per offrire reali opportunità di reinserimento sociale, mettendo in campo misure che vadano oltre il tamponamento di situazioni di emergenza – che poi finiscono col cronicizzarsi – e rappresentino un superamento di logiche assistenzialistiche, tanto vecchie quanto inefficaci.

Riferimenti bibliografici e sitografia

Ancab-Cresme, 2006, *La questione abitativa e il mercato casa in Italia 2006. Secondo rapporto annuale ANCAB-CRESME. Sintesi della ricerca*, Cresme, Roma; disponibile alla pagina web: http://www.ancab.it/ancab/politiche/documenti/CRESME%202%20rapporto.doc

Ancab-Cresme, 2009, *La questione abitativa e il mercato casa in Italia 2006. Quarto rapporto annuale ANCAB-CRESME. Sintesi della ricerca*, Cresme, Roma;

Bolasco S. e Della Ratta-Rinaldi F., 2004, *Experiments on semantic categorisation of texts: analysis of positive and negative dimension*, in Purnelle G., Fairon C., Dister A. (a cura di), *JADT2004 Le Poids des mots*, Ucl Presses Universitaires de Louvain, Lovanio, vol. I, pp. 202-210.

Bolasco S., 1999, *L'analisi multidimensionale dei dati*, Carocci, Roma.

Bourdieu P., 1979, *La Distinction. Critique sociale du Jugement*, Minuit, Parigi.

Censis - Federcasa, 2008, *Social Housing e agenzie pubbliche per la casa*, Dexia.

Cittalia - Centro di ricerche delle città e dei comuni d'Italia, 2008, *I comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Cittalia, Roma; disponibile alla pagina web: http://www.cittalia.org/images/file/Indagine9_I%20comuni%20e%20la%20questione%20abitativa.pdf?phpMyAdmin=95af31fc7e586d80e7d664a36f07b8b6.

Commissaire aux Droits de l'Homme, 2008, *Le droit au logement: Le devoir de veiller à un logement pour tous*, Issue Paper Strasburgo.

Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, 1996, *Le politiche locali contro l'esclusione sociale*, a cura di Y. Kazepov, Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli Affari Sociali, Roma; disponibile alla pagina web: http://www.commissionepoverta-cies.eu/Archivio/Le%20politiche%20locali%20contro%20l'esclusione%20sociale/Le%20politiche%20locali%20contro%20l'esclusione%20sociale.pdf.

Cresme - Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio, (2005). *La questione abitativa e il mercato della casa in Italia. Elementi di sintesi della ricerca.* Cresme, Roma; disponibile alla pagina web: http://edilizia.regione.marche.it/web/Edilizia/Notiziario/Ricerche-C/CRESMEQA.pdf.

Czischke D. e Pittini A., 2007, *Housing Europe 2007: Review of Social, Cooperative and Public Housing in the 27 EU Member States*, Cecodhas European Social Housing Observatory, Bruxelles.

European Commission, 2008, *Monitoring progress towards the objectives of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion*, Bruxelles, 6.10.2008, Sec (2008).

Eurostat, 2009, *Europe in figures. Eurostat yearbook 2009*, Office for Official Publication of the European Communities, Lussemburgo.

Feantsa - Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri, 2008, *Le rôle du logement dans les parcours d'exclusion liée au logement. Rapport européen*, a cura di E. Thorpe (Thorpe European Servi-

ces), Feantsa, Bruxelles; disponibile alla pagina web: http://www.feantsa.org/files/Housing_Annual_Theme/European_Report/08_European_Report_FEANTSA_Housing_final_FR.pdf.

Giuliano L., 2004, *L'analisi automatica dei dati testuali. Software e istruzioni per l'uso*, Led, Milano.

Graziani A., 2005, *Disagio abitativo e nuove povertà*, Alinea, Firenze.

Intergroupe parlementaire européen Urban Logement (2006), *Charte européenne du logement*.

Istat (2001), 14° Censimento della popolazione e delle abitazioni, Roma.

La Torre M., 2005, *Le parole che contano. Proposte di analisi testuale automatizzata*, Franco Angeli, Milano.

Macioti M.I., 1988, *La disgregazione di una comunità urbana*, Siares Studi e ricerche, Roma.

Maclennan D., Stephens M. e Kemp P., 1997, *Housing Policy in the Member States (Politique du logement dans les Etats membres)*, Directorate General for Research, Social Affairs Series Working Document n. 14, European Parliament, Lussemburgo, Pe 166.328.

Nomisma, 2007, *La condizione abitativa in Italia. Fattori di disagio e strategie d'intervento*, Nomisma, Bologna.

Osservatorio Europeo del Social Housing, (2008), *Casa e accessibilità nell'Unione Europea*.

Saggio A., 2000, *Il metodo Lambertucci*, disponibile alla pagina web: http://achitettura.supereva.com/cofeebrak/200001205/index.htm.

Scenari immobiliari, 2004, *L'evoluzione della domanda. Anziani e nuovi modelli alloggiativi,* in *Monitor immobiliare. Rapporto sui mercati immobiliari italiani 2004*, Istituto di studi e ricerche Scenari immobiliari, Roma.

Tosi A., a cura di (1994). *La casa: il rischio e l'esclusione. Rapporto IRS*. Franco Angeli. Milano.

Upa (2009), Report Ufficio politiche abitative, Comune di Roma, dattiloscritto.

Sitografia

http://www.aterroma.it
http://www.camera.it
http://epp.eurostat.ec.europa.eu
http://ec.europa.eu/regional_policy
http://www.housingsociale.it
http://www.irs-online.it
http://www.istat.it
http://www.regione.lazio.it
http://www.scenari-immobiliari.it
http://www.senat.fr
http://www.urban-logement.eu

I sistemi di welfare territoriale. A dieci anni dalla legge 328/2000

Mauro Ferrari

RPS

L'articolo si basa su ricerche qualitative ed etnografiche e su interventi di consulenza e formazione svolti in diversi distretti sovra comunali di due regioni italiane (Emilia-Romagna e Lombardia). L'analisi viene condotta utilizzando congiuntamente categorie relative alle dinamiche di welfare e riferimenti tipici degli studi organizzativi. Dopo aver introdotto i temi relativi all'applicazione della l. 328/2000 e tratteggiato i principali scenari relativi a due architetture regionali, il contributo si sofferma sulle dinamiche in corso in alcuni welfare locali, evidenziandone gli aspetti di forte ambivalenza.

1. Introduzione

Dieci anni dopo l'approvazione della l. 328/2000 il dibattito sulla effettiva portata di una normativa al tempo stesso innovativa e incompiuta è aperto. Da un lato, sembra ormai entrata a far parte del sistema di welfare la centralità di temi quali l'approccio processuale, la sollecitazione alla partecipazione dei diversi *stakeholders*, la localizzazione del momento programmatorio; dall'altro, la carenza di normatività – si pensi alla questione dei Lea – combinata con una forte variabilità regionale, oltre all'incertezza di finanziamenti corrispondenti all'arco triennale delle programmazioni, continua a minarne l'applicazione. Quali sono oggi le ricadute dei processi che la normativa ha innescato e, insieme a questi, gli aspetti che ne contrassegnano le difficoltà di applicazione?

Si tratta in tutta evidenza di questioni generali, già ampiamente affrontate dalla letteratura recente: la cornice normativa nazionale, con la riforma del Titolo V della Costituzione, immediatamente conseguente all'approvazione della l. 328/2000, ha da un lato creato i presupposti per una territorializzazione del welfare, con l'accentuazione del ruolo delle comunità locali e l'apertura ad un processo di *rescaling* che va ridefinendo i ruoli degli attori sociali che interagiscono nei diversi ambiti locali (Barberis e Kazepov, 2010), e l'attivazione di una molteplicità di soggetti e l'innescarsi di sperimentazioni e protagoni-

smi ambivalenti[1]; dall'altro, e nello specifico per il caso italiano, la cornice si è rivelata assai blanda, riproducendo disuguaglianze già esistenti fra aree diverse del paese, e producendo quello che Zincone (1994) ha definito come il «localismo dei diritti», definendo così un welfare ad assetto variabile da regione a regione, che invece di amplificare le peculiarità locali si è attestato su una mancata esigibilità dei diritti.

Dall'altro, l'approvazione del *Libro bianco sul welfare*, insieme ad alcune normative regionali, ha accentuato lo spostamento da un welfare «dei diritti» ad un welfare delle cosiddette «responsabilità», con un «progetto forte di privatizzazione accanto ad un'idea di sussidiarietà molto speciale basata sul forte arretramento delle responsabilità collettive e sulla delega, da una parte alla famiglia […] e dall'altra alla comunità e al territorio […]. Dove famiglia e comunità e territorio non arrivano c'è il mercato o ci sono le organizzazioni del terzo settore» (Ascoli, 2010, p. 36).

Quello che si presenta ad un decennio dalla riforma è un «welfare familista, fondato su reti di sostegno a debole supporto istituzionale e servizi stratificati in modo disarticolato e categoriale, in un quadro di […] competenze frammentate fra attori e livelli territoriali. Ne consegue che la garanzia dei diritti in campo sociale è limitata, con forti spazi di discrezionalità […], che si concretizzano in finanziamenti instabili, programmazioni di corto respiro» (Barberis, 2010, p. 85). Una tendenza che si amplifica con l'introduzione del cosiddetto «quasi-mercato» (Ranci, 2001), in cui diversi soggetti, pubblici e privati, concorrono a definire il sistema di offerta dei servizi; e che introduce in campo sociale quel che sta avvenendo in campo sanitario, in cui il ruolo del cittadino, da «protagonista della propria salute […] passa a cittadino cliente consumatore delle prestazioni di un produttore, indifferentemente pubblico o privato, che le offre in un mercato più o meno regolato» (Campedelli, 2010, p. 564).

Alla luce di queste premesse, assume rilevanza prendere in esame gli effetti ingenerati dalle cornici generali in alcuni contesti locali. Sarà fatto prendendo lo spunto da ricerche qualitative ed etnografiche e da interventi di consulenza e formazione svolte in diversi distretti sovra comunali di due regioni italiane (Emilia-Romagna e Lombardia), re-

[1] Se ne discuterà nel prosieguo dell'articolo. Si veda anche De Leonardis (2006) e con riferimento al caso marchigiano, il contributo di Genova in questo stesso volume.

centemente sedimentati in un volume (Ferrari, 2010a). L'analisi verrà condotta utilizzando categorie relative alle dinamiche di welfare insieme a riferimenti tipici degli studi organizzativi.

Dopo aver tracciato gli scenari relativi alle due architetture di welfare regionali della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, verranno discusse le dinamiche in corso in alcuni welfare locali, focalizzando aspetti che ne costituiscono altrettanti punti critici, se non di vera e propria crisi, che aggiungono ambivalenze alla complessità dei processi in atto, e che contemporaneamente contengono tracce per un loro superamento. Si discuterà perciò di questioni legate alla pluralità dei soggetti e dei ruoli, fra integrazione e frammentazione, prendendo lo spunto da un primo approfondimento svolto in un distretto; di quello che sembra mostrarsi come un declino della governance, per l'attenzione sempre più marcata agli aspetti gestionali piuttosto che a quelli programmatori e partecipativi.

Saranno esaminate le opportunità che scaturiscono da alcuni welfare locali, quando da un lato gli attori sociali si autoattivano, proponendo nuove modalità di partecipazione, e dall'altro, – occupandosi di argomenti specifici (il lavoro di cura, il sistema di accoglienza per minori) – assumono come prioritaria la logica del confronto e dell'integrazione fra tutti gli attori sociali coinvolti.

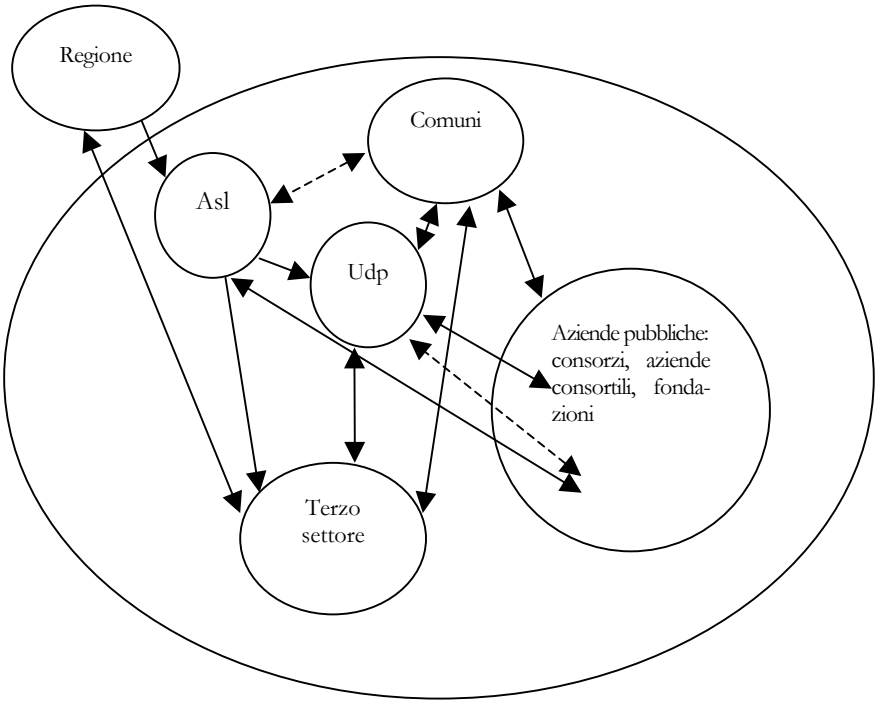
Sembra possibile dire, anticipando le conclusioni, che diventa primario definire e sperimentare forme di «governance tematica» che, pur nella parzialità delle questioni affrontate, afferma come centrale il ruolo dei soggetti pubblici (comprendendo in questa accezione sia gli enti locali, che gli uffici di piano e le nuove aziende pubbliche di servizi alla persona), chiamati ad esercitare una *metagovernance* (Barberis e Kazepov, 2010, p. 170), vale a dire un'attenzione al governo dei meccanismi regolativi dei processi di partecipazione e di co-costruzione del welfare.

Si tratta quindi di un approccio che spazia da un ambito macro (analisi delle categorie teoriche, architetture regionali) ad uno meso (i processi organizzativi in corso) e infine micro (le interazioni fra i soggetti). Essi verranno discussi avendo come riferimento sia le politiche sociali così come si sono andate strutturando nei contesti locali in esame, sia le sfere pubbliche locali in quanto insieme di giochi fra gli attori, o *sistemi regolati di relazioni*.

2. Due modelli di welfare a confronto[2]

Schematicamente, il welfare lombardo – fig. 1 – definisce un sistema di interazioni locali caratterizzato da un combinarsi di direttività (il ruolo forte esercitato dalle aziende sanitarie locali) e di laschità (le prime due edizioni dei piani di zona sono state governate da linee-guida regionali, e solo dal 2008 una legge regionale ne disciplina l'attuazione), a cui si aggiunge una sovrapposizione di ruoli (le Asl programmano, acquistano e controllano, ma seguitano a gestire servizi, quali i consultori; inoltre attivano tavoli provinciali del terzo settore che si aggiungono ai tavoli distrettuali convocati dagli uffici di piano).

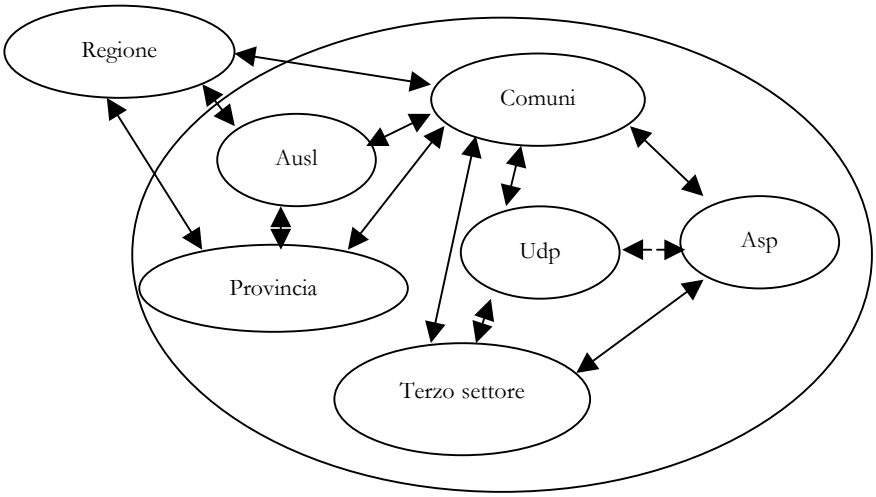
Figura 1 - Interazioni nel modello lombardo. Direttività e laschità. Sovrapposizione di ruoli



[2] Un ringraziamento a Katja Avanzini, coordinatrice dell'ufficio di piano di Casalmaggiore (Cr) e a Stefania Miodini, direttore generale dell'Asp di Langhirano (Pr).

Infine, diverso appare il ruolo giocato dalle (e verso le) nuove aziende sociali, commisurato alla diversa forma giuridica assunta: nel caso di consorzi e aziende consortili esiste una relazione stretta con gli enti locali e gli uffici di piano, cosa che invece non accade nel caso delle fondazioni. Viceversa, per quanto attiene alle relazioni con le Asl quel che risulta più evidente è il rarefarsi delle relazioni fra Asl e Comuni, e invece il mantenimento di relazioni (del «controllo del campo») da parte sia della Regione che delle aziende sanitarie locali con il terzo settore.
Diversa la modalità con cui viene progettato e attivato il modello emiliano-romagnolo, il quale, insieme alla istituzione di cabine di regia regionali ove si confrontano enti locali, Ausl e Regione, aggiunge un ruolo alle Province, chiamate a gestire Conferenze territoriali sociali e sanitarie, veri e propri tavoli di programmazione locale (fig. 2).

Figura 2 - Interazioni nel modello emiliano-romagnolo.
Intensità e reciprocità degli scambi. Complessità del sistema



Appare un sistema maggiormente interattivo del precedente, più chiaro nella definizione e nel rispetto del ruolo di regia dei soggetti pubblici; ma si tratta di un modello che presenta almeno due punti critici: da un lato, la complessità della architettura, con la presenza di molteplici livelli di governo e di un ruolo di forte stimolo svolto dalla Regione, che incalza dinamicamente i territori con proposte innovative

che faticano a sedimentarsi; dall'altro, la stessa Conferenza provinciale svolge funzioni di programmazione e di indirizzo generale (l'approvazione di atti di indirizzo triennale e la definizione dei profili di comunità, che avviene grazie alla sintesi fra programmazione sociale e sociosanitaria) e che di fatto potrebbe prefigurare un «assottigliamento» del ruolo degli uffici di piano.

Una prospettiva che, entro scenari diversi, riguarda entrambi gli assetti del welfare regionale, è dunque quella che potrebbe prefigurare una progressiva perdita di ruolo da parte degli uffici di piano: da un lato, governati da amministratori locali sempre più concentrati su questioni legate alla gestione, in una situazione di scarsità delle risorse economiche disponibili; dall'altro, schiacciati dalla presenza di altri soggetti forti, vecchi e nuovi (le Asl in Lombardia, la tenaglia Ctss-Asp in Emilia Romagna), chiamati a loro volta a svolgere funzioni di programmazione. Sembra dunque plausibile immaginare uno scenario che potrebbe vedere una progressiva erosione degli uffici di piano e una loro incorporazione all'interno delle diverse aziende pubbliche, come sembrano dimostrare alcune recenti ricerche (Gatti e Rossi, 2010).

Con quali conseguenze per i processi di partecipazione? Si assisterà ad un «ritorno al futuro», sotto la forma di strumenti di monitoraggio della partecipazione chiamati «*customer satisfaction*» in applicazione dei dettami aziendalistici e in sostituzione dei faticosi e ambivalenti tavoli tematici tipici dei processi deliberativi?

Si discuterà ora di integrazione e di partecipazione, due ingredienti fondamentali e interconnessi dei processi di governance, coniugando l'introduzione alle due categorie con l'analisi di materiali empirici.

3. Integrazioni e frammentazioni

Se si prende in considerazione un distretto e si prova a elencare le organizzazioni che si occupano della cura delle persone, si troveranno: i *Comuni*, aggregati intorno agli *uffici di piano*, che si relazionano con *cooperative sociali* e con soggetti di *terzo settore*; mantengono inoltre una solida presenza le *aziende sanitarie locali*, che variamente combinano funzioni di controllo e di gestione diretta di servizi; negli ultimi anni, esito di un processo misto di aziendalizzazione ed esternalizzazione, assistiamo alla comparsa di *aziende pubbliche* delegate a funzioni di gestione; a questi si aggiungono le *aziende ospedaliere,* che svolgono funzioni

di tipo territoriale (dalla salute mentale alle dipendenze), senza dimenticare infine che buona parte del lavoro di cura nel welfare italiano viene svolto dalle *famiglie*. Infine, se il distretto in considerazione opera in una zona montana, potremo trovare parte delle deleghe relative ai servizi assegnate ad una *Comunità montana*; infine, come accade nel distretto che presentiamo qui come un caso-limite, può accadere che gli amministratori dei diversi Comuni che lo compongono non abbiano trovato un accordo, e che quindi abbiano dato vita a due diverse Aziende di servizi alla persona (Asp). Il quadro che si presenta in riferimento al personale amministrativo impiegato, sulla base di una prima stima[3], è esposto in tabella 1.

Tabella 1 - Le figure amministrative operative nel distretto Sud-Est della provincia di Parma (stima)

Figure area amministrativa	Azienda sociale Sud-Est	Az. Usl	Az. Pedemontana Sociale	8 Comuni zona montana (Comunità montana)	Cooperativa	Totale
Responsabile amministrativo	1	1	1	8		11
Istruttore direttivo amministrativo	1					1
Collaboratore amministrativo	1		3	9	3	16
Operatore amministrativo	3					3
Totale	6	1	4	17	3	31

La tabella 1 rappresenta un caso-limite, di un distretto in cui differenti soggetti svolgono funzioni simili ma appartenendo ad enti diversi, e a cui corrisponde una equivalente frammentazione delle competenze in termini di servizi erogati. Si lascia immaginare al lettore la difficoltà di ricomposizione di un quadro così frammentato. Quel che sembra evi-

[3] La costruzione di questa tabella rappresenta un primo passo verso la comprensione delle dinamiche istituzionali e non presenti in quel distretto; la definizione di «stima» è relativa alla difficoltà a reperire sia dati relativi al bilancio che riferiti al personale impiegato, proprio a causa dell'eccesso di frammentazione locale che si riverbera anche nei documenti ufficiali: il personale, così come i finanziamenti disponibili, risulta spezzettato in diversi centri di costo.

dente è come divenga pressoché impossibile da parte degli attori coinvolti riuscire a ricomporre un quadro unitario dei costi dei servizi, oltre che dell'efficacia degli stessi; ciascun soggetto è chiamato a conoscere e far funzionare un segmento del sistema locale, e a rispondere ai propri vertici tecnici e politici; i quali a loro volta saranno chiamati a difendere ciascun presidio istituzionale e/o gestionale dalla minaccia di possibili invasioni, o fusioni, da parte degli altri competitori.
A riprova della complessità delle dinamiche in corso, e dei giochi strategici degli attori, che si posizionano con assetti assai variabili da zona a zona, si riporta di seguito una prima ricognizione effettuata in un distretto emiliano, che da un lato conferma come la creazione di nuove istituzioni non comporti necessariamente la scomparsa di quelle preesistenti; e dall'altro come la molteplicità degli attori implichi una maggiore opacità sia rispetto alle opzioni strategiche a disposizione dei decisori sia rispetto all'abdicazione di una logica di economia di scala, sacrificata sull'altare delle conflittualità locali.
Si può dunque considerare come l'edificazione di uno dei pilastri della l. 328/2000, l'«integrazione», venga reso decisamente più problematico dal moltiplicarsi dei soggetti che interagiscono quantomeno nei sistemi sociale e sanitario, formale e informale. E, poiché è noto come ogni istituzione tenda ad auto-perpetuarsi, «incorporando i fini» pur di sopravvivere ai cambiamenti dell'ambiente, si può desumere che stiamo assistendo ad un processo destinato a prolungarsi nel tempo.

4. Partecipazioni

Quanto al secondo pilastro della norma, la «partecipazione», si può ipotizzare che il sopraggiungere della crisi, oltre all'aumento del numero e del ruolo dei diversi soggetti che nelle diverse istituzioni compartecipano al welfare locale, sembra mettere in atto un processo che potrebbe spostare l'attenzione dagli aspetti programmatori a quelli gestionali; da un modello processuale aperto ad un'attenzione alle compatibilità di bilancio, e dentro queste, nonostante le contromisure adottate in alcune regioni, ai singoli bilanci più che ad una visione d'insieme. Se questo fosse vero, ci si troverebbe di fronte ad un progressivo declino della governance, che potrebbe venire privata della sua efficacia di «sfera pubblica». Con la conseguenza che gli uffici di piano, protagonisti di una programmazione sistemica, custodi dell'in-

tegrazione e della governance, potrebbero venire via via svuotati del proprio ruolo a favore di nuove istituzioni implicate direttamente nel garantire il buon funzionamento dei servizi.

Se queste sono le premesse, diventa evidente come sia necessario, tanto per motivi economici – riduzione della dispersione di risorse – quanto per motivi strategici – di assetto complessivo del welfare, di ripristino della sua efficacia – ipotizzare percorsi precisi di semplificazione e unificazione di funzioni. È cioè forse giunto il momento di dichiarare conclusa una fase delle politiche sociali e sociosanitarie locali che ha visto un insostenibile moltiplicarsi di soggetti e di ruoli, mentre andrebbero ricercate, a partire dalle cornici normative regionali fino alla scala locale, soluzioni capaci di fare sintesi: una sintesi che deve avvenire contemporaneamente sui piani programmatorio e gestionale, strategico e organizzativo.

Si sono già presentate in altra sede (Ferrari, 2010a, a cui si rimanda) «le quattro variabili della partecipazione», intendendo con questa definizione il combinarsi di giochi strategici degli attori (rappresentata dalla coppia «deliberativo-negoziale», in cui il primo polo è rappresentato da attori sociali «disinteressati», mentre il secondo include i portatori di interessi anche di tipo contrattuale) e di dinamiche di presenza (la coppia «visibile-invisibile», a dimostrare come esistano soggetti di terzo settore ampiamente visibili e riconosciuti, e viceversa esperienze di aggregazione distanti e sconosciute al mondo dei servizi), che contrassegnano i processi partecipativi in corso nei diversi territori. Va aggiunto che anche nel caso della partecipazione numerose sono le insidie che possono inficiarne i buoni propositi, al punto che, in assenza di significativi investimenti sulla materia e sul metodo, si potrebbe assistere ad un progressivo declino della governance, quantomeno di una sua accezione ampia, aperta, dialogica, extra-istituzionale ed extra-negoziale. In particolare, due tendenze si presentano quali elementi importanti negli scenari locali e regionali: la sanitarizzazione e l'aziendalizzazione. Riguardo al primo tema si accennerà soltanto al fatto che nelle due regioni in esame, mentre come si è visto nel paragrafo 2 la Lombardia sembra non voler rinunciare alla propria funzione di controllo e guida svolta per proprio conto dalle Asl, l'Emilia-Romagna introduce criteri e architetture di compartecipazione fra aziende sanitarie e enti locali; fra questi segnaliamo il vincolo di partecipazione delle Ausl, in termini di messa a disposizione di personale e finanziamenti, alla realizzazione dei piani di zona; e la istituzione di una Conferenza territoriale sociale e sanitaria spesso collocata

presso le Province con funzioni di indirizzo complessivo del sistema locale di welfare, e di supporto al lavoro dei distretti. Nonostante questo interessante espediente, sembra persistere una sorta di sbilanciamento, in termini di competenze specialistiche e di potenza organizzativa, a favore delle aziende sanitarie, anche in virtù della persistente instabilità presente soprattutto nei distretti extraurbani. Ma è il secondo aspetto che sta generando effetti significativi, e sembra accomunare, sia pure con sfumature differenti, entrambi i contesti; con esiti incerti, o forse segnati. Riprendendo alcune considerazioni già presentate sopra, si potrebbe affermare che il processo di aziendalizzazione prende il via con l'introduzione negli enti pubblici della logica del *New public management* (Bifulco, 2002): l'attenzione ai costi di gestione si traduce in una responsabilizzazione dei dirigenti pubblici, sottoposti ad una contrattazione di tipo privatistico che prevede una valutazione dei risultati. Aldilà della traduzione assai poco meritocratica che viene attuata a livello nazionale e locale, così che diventa assai raro trovare manager licenziati per scarsa produttività, interessa in questa sede sottolineare come da qui si inneschi e si diffonda una modalità di gestione della cosa pubblica che tende a separare le funzioni di programmazione da quelle di gestione. Nella programmazione distrettuale questo processo assume la duplice veste della istituzione di aziende pubbliche, a loro volta governate da consigli di amministrazione e dirette da manager, e di un processo di lunga lena definito di accreditamento, cui le stesse nuove aziende sono chiamate a sottoporsi. Non è certo questa la sede per discutere del tema: è importante invece rilevare come, in aggiunta ai dilemmi già presentati, ci si trovi di fronte ad un fenomeno nuovo ed ambivalente. Nuovo, perché una serie di istituzioni si aggiungono a quelle già esistenti, con il corredo di ridefinizione di ruoli rispetto ai soggetti già esistenti, di individuazione ciascuna del proprio campo di azione. Ambivalente, perché, da un lato, si alimenta la relativa dis-integrazione locale: anche se non mancano difficili esperimenti di fusione fra soggetti preesistenti, per ogni soggetto che si aggiunge evidentemente si rende più complesso lo scenario dei partecipanti ad uno stesso tema. Dall'altro, e stavolta con riferimento alle conseguenze rispetto ai processi di governance, le nuove aziende sono guidate da consigli di amministrazione composti da una parte degli stessi sindaci che compongono i vari comitati di distretto; i quali sono chiamati a riunirsi in una sede – quella degli uffici di piano – a programmare, e nell'altra – nelle nuove aziende – a discutere di gestione di servizi e progetti. Nel primo ambiente a «gover-

nare la governance», con un ruolo di regia, nel secondo come uno dei contendenti interessati a gestire servizi per l'utenza. Sembra evidente a chi scrive che – al di là delle considerazioni relative all'aumento dei costi di gestione (nuovi Cda, nuovi manager: un tema non ancora sviluppato dalla letteratura) – i decisori politici faticheranno non poco a mantenere un ruolo super partes rispetto ai processi di governance, e saranno con ogni probabilità concentrati a far funzionare l'azienda di cui sono diventati amministratori; avendo inoltre come interlocutori soggetti da loro stessi nominati e il cui ruolo e le cui competenze tecniche sono destinate ad incrementarsi.

Dunque, in uno scenario con molti attori istituzionali a fatica integrati fra di loro, cui si sono recentemente aggiunte aziende di tipo pubblico finalizzate alla gestione di servizi, i soggetti più fragili e/o meno interessati agli aspetti contrattuali corrono il serio pericolo di rimanere esclusi dalla elaborazione e realizzazione delle politiche sociali locali, che rimarrebbero appannaggio di un doppio canale privilegiato: istituzionale e contrattuale.

Il pericolo sta insomma, in assenza di adeguate attenzioni, nel progressivo trasformarsi dei piani di zona da strutture di opportunità rispetto ai processi di governance a strumenti secondari, quando l'attenzione dovesse venire rivolta invece solamente a migliorare e misurare l'efficienza dei servizi. L'eccesso di concentrazione sugli aspetti gestionali, confermato dalla separazione delle funzioni di programmazione e gestione e dal proliferare di nuove aziende pubbliche, può portare a trascurare quei fragili processi di costruzione sociale del welfare che pur fra molte contraddizioni hanno costituito molte interessanti sperimentazioni soprattutto nelle fasi primigenie di applicazione della legge 328.

5. Partecipazione e welfare locali: auto-attivazioni e negoziazioni di ruolo. Due casi

Nel frattempo si registrano segnali carichi di ambivalenza: in questo senso un interessante ruolo sembra poter essere assunto dai centri di servizio del volontariato e dai forum territoriali del terzo settore, i quali, quasi in controtendenza rispetto alle difficoltà raccolte, possono formare alla partecipazione i soggetti del terzo settore e al contempo esigere che quelli che i «livelli essenziali di partecipazione» vengano messi in azione. Auto-attivandosi, con una modalità che a questo

punto si chiamerà di *self-enactment*[4]. Per esemplificare tale affermazione verranno presentati due casi: il caso delle relazioni fra forum del terzo settore e ufficio di piano di Crema (Cr), in Lombardia, e il caso di confcooperative a Reggio Emilia.

5.1 Partecipazione e negoziazione di ruolo: il caso delle relazioni fra forum del terzo settore e ufficio di piano di Crema

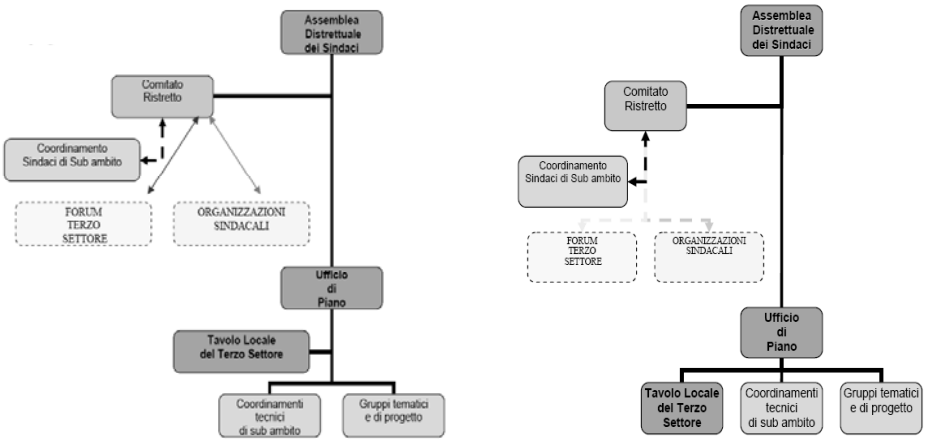
Nel caso di questo distretto saranno analizzati sinteticamente[5], grazie all'ausilio di due schemi, l'evolversi delle relazioni fra il forum del terzo settore (rappresentativo di circa cinquanta associazioni non-profit del territorio) e l'ufficio di piano, «cabina di regia» della programmazione sociale locale. Il documento preparatorio del nuovo piano di zona, datato dicembre 2008, enfatizza il ricorso alla progettazione partecipata; l'ultimo capitolo, dal titolo «invito alla progettazione partecipata» invita tutte le componenti della comunità locale a prender parte al lavoro conclusivo di redazione del terzo piano di zona. Ma, nonostante le premesse (le «teorie esplicite») le cose funzionano un po' diversamente. In particolare una serie di «disfunzioni organizzative» (ritardi o mancate convocazioni in prossimità di decisioni programmatiche) e soprattutto una diversa visione del ruolo tra ufficio di piano e rappresentanti del terzo settore portano ad una intensa fase di discussione e di produzione di documenti da parte del forum, che sollecita attenzione rispetto al ruolo del tavolo del terzo settore (previsto dalla nuova legge regionale lombarda) e rispetto al proprio, in qualità di rappresentante di un numero significativo di associazioni. Lo schema di governance del piano di zona prende forma in seguito al dibattito avviato. Nel susseguirsi di incontri e documenti l'elemento significativo che si coglie nel passaggio dal primo al secondo schema sta nel «passaggio di ruolo», così che da una prima ipotesi (fig. 3a) in

[4] Si tratta di un neologismo mutuato da Weick (1997) che ha introdotto in letteratura la categoria dell'*enactment,* intendendo la capacità e la necessità per le organizzazioni di attivare relazioni con ambiente interno e con gli ambienti esterni ad esse: d'altro canto, l'Autore discute di «attivazioni» operate dalle diverse organizzazioni, e non prevede la possibilità che ad attivarsi siano autonomamente attori sociali interni o esterni alle organizzazioni stesse, quando invece questo è ciò che accade.

[5] In questo caso il ruolo di chi scrive è quello di formatore a favore dei soggetti del terzo settore; l'incarico è svolto grazie al Centro servizi per il volontariato di Cremona.

cui il forum compare in una posizione collegata al coordinamento dei sindaci del sub-ambito[6], ora – fig. 3b – compare come più saldamente riferito al comitato ristretto (organismo più snello rispetto all'assemblea, e che comprende un numero limitato di sindaci), quindi con un ruolo più ampio e più affine alla dimensione politico-strategica che gli compete.

Figure 3a e 3b - Le progressive architetture del piano di zona di Crema



Allo stesso modo, il tavolo del terzo settore, in un primo tempo in «subordine» gerarchico rispetto all'ufficio di piano compare oggi come «laterale», momento di partecipazione al quale viene riconosciuto uno status differenziato. Nonostante ciò, rimangono irrisolti alcuni nodi: in generale potremmo affermare come un insieme così complesso di procedure, di tavoli, se da un lato dà atto della volontà di mobilitare tutte le risorse disponibili, dall'altro inevitabilmente diventerà estremamente complessa da gestire, specie in quei momenti ciclici nei quali le scadenze ravvicinate, o alcune decisioni urgenti, imporranno accelerazioni che scontenteranno coloro fra i soggetti che non saran-

[6] Questo distretto si è dato una modalità ancor più prossima e di difficile gestione, istituendo oltre alla assemblea di tutti i sindaci anche una sub-assemblea di sindaci e tavoli dedicati per zone ancor più piccole.

no stati coinvolti, con inevitabili ricadute sulla partecipazione. Inoltre, negli schemi presentati permangono alcune ambivalenze: è pur vero che il tavolo del terzo settore viene convocato dall'ufficio di piano, ma ne risulta ancora subordinato, quando invece dovrebbe anche graficamente affiancarlo, così che l'alterità del terzo settore verrebbe riconosciuta in maniera più compiuta. Allo stesso modo, il ruolo del forum del terzo settore viene in qualche misura equiparato a quello del sindacato, in questo modo sottolineando una funzione legata più ad un ruolo di *advocacy* del privato sociale più che ad una rappresentanza *tout court* delle sue istanze. In ogni caso, il fatto stesso che i diversi soggetti si siano misurati in un processo di definizione reciproca dei ruoli pare la premessa più convincente dell'intero approccio locale; spetta ora ai diversi attori «riempire di contenuti» il processo avviato. E qui si aprono nuove questioni, come esemplificato nelle figure 4 e 5: l'approccio conflittuale assunto dal forum del terzo settore nel corso della definizione della architettura di ruoli ha portato a quelle che potremmo definire «mosse comunicative» da parte dell'ufficio di piano. In particolare, è stato sollecitato un ingaggio all'interno del tavolo del terzo settore di «rappresentanze meno conflittuali», contribuendo così a generare una sorta di isolamento del forum – che rappresenta una parte del terzo settore locale – rispetto agli attori sociali presenti nel tavolo istituzionale. Nell'attuale fase (fig. 5) si sta assistendo a contromosse da parte del forum, che da un lato spingono alle dimissioni dei due portavoce, e dall'altra, contemporaneamente, ad un complesso lavoro di ridefinizione dei ruoli dei diversi attori, che chiamano in causa anche gli amministratori locali, teoricamente garanti del rispetto delle differenti posizioni. Sembra evidente cioè come i processi partecipativi siano l'esito complesso e a dir poco ambivalente dei giochi strategici dei diversi attori; esiti per nulla scontati, che rendono più opaco il sistema di relazioni in corso e che possono sortire l'effetto di «ridurre i costi» della partecipazione dal punto di vista delle istituzioni che la promuovono, nel senso di alleggerirla da possibili tensioni, allontanando quei soggetti che manifestano maggiore autonomia. Un dilemma che si aggiunge alle questioni che abbiamo presentato in precedenza, e che toglie un ulteriore velo alla parvenza di neutralità dei processi partecipativi, introducendo il tema del conflitto fra attori e della conseguente capacità da parte dei garanti della governance di gestirlo.

Un caso che si presenta come ancora più emblematico, dato il contesto regionale che, anche in seguito all'approvazione della l.r. 3/2008,

accentua il ruolo del terzo settore, e che fa rientrare in campo una questione ancora non sviluppata: «quale tipo» di terzo settore è chiamato a partecipare? O viene perseguita una via maestra per cui partecipano collezioni di soggetti coordinati intorno ad un progetto di negoziazione, o semplicemente soggetti più accondiscendenti; oppure, insieme a questi, la cui presenza è ovviamente del tutto legittima, diventa possibile considerare la presenza di forme autonome di coordinamento, capaci di porsi anche in posizione conflittuale rispetto al *mainstream* locale (rappresentato dall'insieme dei sistemi tecnico e politico). Si tratta di una considerazione da non sottovalutare, che non celebra la conflittualità come valore in sé ma che rifugge dal considerare la comunità come un indistinto e amichevole luogo di costruzione di consenso e invece aggiunge complessità alle dinamiche partecipative; che quindi potrebbe essere sapientemente condotta, poiché può generare processi critici di conoscenza dei fenomeni sociali locali e quindi, almeno potenzialmente, creare le premesse per l'attivazione di nuove, magari insolite, modalità di risposta.

5.2 Lavoro di lobby. Il caso di Confcooperative a Reggio Emilia

Il secondo caso racconta di un processo avvenuto mentre era in corso una ricerca svolta per conto della Provincia di Reggio Emilia (si veda Ferrari, 2010b), finalizzata ad individuare e conoscere in maniera approfondita le esperienze di accoglienza per minori nell'intero territorio provinciale. La ricerca è iniziata con il coinvolgimento diretto dei cosiddetti «secondi livelli» (soggetti e associazioni di rappresentanza di comunità educative, cooperative, ecc.) fin dalle fasi iniziali. Mentre la ricerca si svolgeva alcuni di questi soggetti hanno intrapreso un percorso di formazione interna, grazie al supporto di uno dei secondi livelli presenti, appunto Confcooperative.
Nonostante i momenti di confronto intermedi e un seminario pubblico, questa rete ha seguitato a funzionare come un momento parallelo alla pista che si andava tracciando sotto la regia istituzionale, intervenendo attivamente su questioni generali – riguardanti il tema specifico del lavoro con minori affidati a strutture protette – e su alcuni temi specifici e particolarmente delicati – quali alcune denunce rivolte a operatori delle comunità da parte di ospiti o di ex operatori. Manifestando il proprio ruolo di «sindacato delle comunità» questa aggregazione di cooperative di gestione di servizi per minori ha generato attenzione sulla propria specificità, costringendo in qualche

misura i diversi interlocutori istituzionali a tenere conto di un punto di vista differente e particolare. Questo gioco di posizionamenti ci presenta l'esistenza di fatto di una governance – nel momento in cui le istituzioni non gestiscono più, per scelta o per costrizione, l'intera gamma dei servizi, attivano e amplificano il ruolo di soggetti altri, spesso gestori appartenenti al terzo settore – ma segnala il possibile pericolo rappresentato da uno sbilanciamento forte, quasi uno «svuotamento di ruolo» dei soggetti pubblici i quali, perduta l'originale unitarietà fra programmazione e gestione, si trovano a cedere porzioni di titolarità rispetto ad interi settori del welfare.

Queste due storie raccontano, come accennato in premessa, di come siano in atto processi ormai consolidati di interazione fra i sistemi istituzionale e del non-profit; in termini organizzativi si potrebbe definire questa situazione di protagonismo multiforme come contraddistinta da *ambienti affollati potenzialmente deliberativi*. In essi la voce dei soggetti del terzo settore (deliberativo nel primo caso, deliberativo-negoziale nel secondo) può non essere ascoltata, almeno in alcune fasi, dai soggetti istituzionali, ma finisce prima o poi, grazie ad una vera e propria «consapevolezza di ruolo» da parte dei diversi soggetti, per dover scaturire in una qualche forma di confronto[7]. Quello che si è innescat sembra avere le caratteristiche di un *processo ineludibile di reciprocità* – termine che è ritenuto preferibile a quello abusato di sussidiarietà – nel quale, nonostante le molte derive e le molte resistenze messe in atto da parte istituzionale e nonostante i tentativi di utilizzo strumentale-negoziale da parte di alcuni soggetti del terzo settore, i diversi soggetti sono ormai implicati. Frapporre resistenze a tale processo può rivelarsi rassicurante nel breve periodo, ma ormai troppi sembrano essere gli anticorpi alla autoreferenzialità istituzionale da parte del tessuto sociale nel quale cresce il welfare locale. Eppure, ancora lunga e complessa pare la strada che i soggetti pubblici devono

[7] Sarebbe assai interessante monitorare i processi in corso, utilizzando anche variabili di tipo qualitativo. Ad esempio: *quando* vengono convocati i soggetti del terzo settore (all'inizio, durante, dopo la fase programmatoria); *come* (con quali modalità, che forme assumono le convocazioni: qualcuno redige verbali, si pone la questione delle assenze?); *cosa* (quali sono i punti all'ordine del giorno: si esercita la riflessività o si tratta solamente di ratificare decisioni?). Inoltre, rispetto ai diversi tipi di partecipazione dei cittadini, un monitoraggio può diventare possibile grazie al tipo di strumenti che vengono utilizzati: *customer care* (che corrisponde ad un modello di cittadino-cliente), *audit* civico (cittadino-utente), tavoli di partecipazione organizzati (cittadino-coprogettista).

percorrere per individuare una formulazione corretta del proprio ruolo, così come non sembra del tutto acquisita una disponibilità ad un ruolo deliberativo da parte di molti soggetti non-profit, spesso molto attenti alla cura del proprio particolare, specie se con valenza contrattuale. Se si può dichiarare in fase di compimento il riconoscimento dei diversi soggetti presenti nel campo tematico e geografico (le politiche sociali locali), non si può ritenere altrettanto compiuta quella della definizione dei ruoli. Perché questo avvenga occorreranno attenzione e investimenti continuativi sull'analisi dell'esistente e sullo sviluppo dei processi in corso, sia dal punto di vista organizzativo che da quello tematico, così che possano venire individuati con chiarezza gli spazi di una nuova, possibile e consapevole, reciprocità.

6. Integrazioni possibili. Due casi

6.1 Dinamiche di riconoscimento fra welfare visibile e welfare nascosto

Non si approfondirà il tema del lavoro di cura, rispetto al quale si daranno per acquisiti il contributo, fra gli altri, di Laura Balbo (2008), e le ricerche sempre più vaste dedicate al fenomeno delle cosiddette «badanti». Si inizierà la discussione partendo da una recente ricerca condotta dall'Ires, che segnala in maniera compiuta l'importanza anche quantitativa del lavoro di cura svolto dagli anziani in Italia. Si tratta di un riconoscimento del valore «extraeconomico» di questa multiforme attività che ha ricadute significative su diversi aspetti della vita sociale: «Il contributo degli anziani non si limita al valore intrinseco dell'attività, ma è a sua volta generatore di economie esterne positive, specie a favore delle donne – in relazione alla loro occupabilità – e in generale a vantaggio delle famiglie italiane grazie al contributo che gli anziani offrono, ad esempio, nella cura dei minori […]. E questo senza contare i vantaggi non monetari di cui gli stessi anziani beneficerebbero in quanto soggetti attivi, potendo contare su una migliore salute, una vita lavorativa più lunga, migliori capacità di autotutela e protagonismo sociale, avvantaggiando di conseguenza la società intera e i conti pubblici. Infine, le economie esterne generate dall'attività degli anziani non si limitano a quelle attivate nei circuiti di riproduzione sociale – rapporti familiari tra generazioni diverse, genitorialità, relazioni di prossimità – ma si concatenano fondamentalmente ai sistemi dell'economia dei servizi sociali» (Ires, 2010).

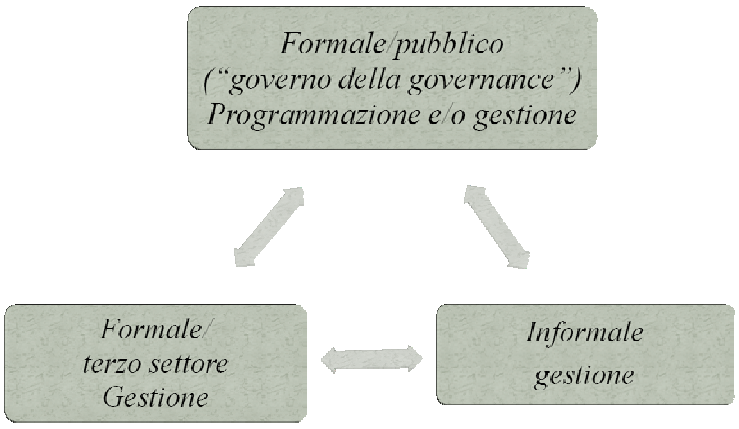
La consapevolezza della multidimensionalità di questo lavoro di cura appare cruciale, specialmente per le sue caratteristiche di localizzazione (la sua dimensione è quella della prossimità) e di relativa invisibilità (quando possono le famiglie attivano le proprie reti senza ricorrere ai servizi sociali). Inoltre, è centrale per le sue caratteristiche di trasversalità rispetto ai diversi temi che compongono le politiche sociali: il lavoro di cura viene svolto nelle diverse forme che assumono le fatiche e gli incidenti biografici, da chi si occupa di disabilità, di minori in difficoltà, di dipendenze, di povertà e marginalità sociale. Ovunque si volga lo sguardo si trovano attori sociali, singoli o aggregati, che costruiscono il welfare partendo dalla dimensione della prossimità.

Se integrazione e governance costituiscono i pilastri del modo in cui vengono gestite le politiche sociali, si potrebbe affermare che è l'intreccio fra modalità organizzate (pubbliche e del privato sociale) e modalità informali a garantirne la sopravvivenza quotidiana. Anche dal punto di vista economico, come dimostra la ricerca dell'Ires. Si proverà ora a tracciare alcuni tratti di questa ipotesi di lavoro che prenderà il via a partire dal 2011, con il progetto «avere cura del sistema di cura» nell'area di competenza dell'Asp di Langhirano (Pr). Innanzitutto occorre precisare l'emergere del ruolo centrale, e in parte ancora in via di definizione, delle Asp nel contesto regionale dell'Emilia-Romagna. E al tempo stesso dell'urgenza di applicare insieme «mission» («promozione del benessere nella comunità locale», «pari opportunità», «diritto di cittadinanza», dalla Carta dei servizi dell'Asp Azienda sociale Sud-Est, p. 9) e «vision» («approfondire i bisogni per capire come organizzare i servizi», «luogo di riferimento» e «integrazione con il territorio, attiva nella programmazione», *ibidem*). Sono affermazioni importanti, che incidono sulla questione dei «confini», normativi, simbolici, operativi, dell'Asp. Che in un'accezione ristretta è il miglior gestore possibile per una serie di servizi; e che in un'accezione ampia, potremmo dire strategica, non si occupa solo di gestire servizi ma di agire come una struttura di servizio ad un intero territorio e ai suoi abitanti. Una considerazione che, applicata alla dimensione del lavoro di cura, comporta la necessità di prestare attenzione non solamente ai servizi interni, ma anche ad un approccio complessivo alla questione della cura nelle varie forme che essa assume. Che essa avvenga cioè in maniera formalizzata, presso strutture o a domicilio, oppure che venga agita direttamente e in modo informale da reti di prossimità (familiari, parentali, di vicinato, di terzo settore), le persone

che si prendono cura di altre persone sono molte e diverse. Ma mentre del primo aspetto sono note alcune cose, perlomeno dal punto di vista della sua organizzazione formale, poco conosciamo del secondo, che del primo è parte complementare e fondamentale. Facendo riferimento a scenari più ampi, si può definire questa una «invisibilità forzata» (Campedelli, 2010, p. 579), che oltretutto «non permette […] di valorizzare il sapere e le esperienze di cura acquisite», e che nasconde «i costi economici di cui le famiglie si devono far carico in modo diretto» (*ibidem*).

È come se il welfare locale, rispetto alla dimensione della cura, potesse venire rappresentato come supportato da tre «pilastri» (fig. 4): il primo rappresentato dai soggetti che istituzionalmente sono preposti al governo e/o alla gestione di servizi di cura (comprendendo in questa accezione sia i soggetti cui è assegnato il ruolo di programmazione – come è per gli uffici di piano – sia quelli implicati nella gestione – ad esempio alcuni Comuni – e infine i nuovi soggetti, quali le Aziende di servizi alla persona, che redigono programmi di attività e gestiscono servizi); il secondo da soggetti di terzo settore chiamati a partecipare alla gestione (in cui troveremo cooperative sociali, ma anche organizzazioni di volontariato, quali l'Auser e altre); infine, il terzo pilastro, il welfare informale, che gestisce di fatto servizi, partecipando concretamente e quotidianamente alla tenuta dell'intero sistema di welfare, spesso in maniera invisibile ai servizi e attivando risorse proprie.

Figura 4 - I tre pilastri del welfare locale



Quali confini e quali «attraversamenti» esistono fra queste due dimensioni? Quali domande, fatiche, richieste si nascondono nel «welfare domestico»? Quali rappresentazioni reciproche costruiscono quotidianamente operatori del welfare formale e soggetti del welfare informale? Quali nuove competenze sono richieste agli operatori del welfare? Scoprire queste due dimensioni e aprire a modalità organizzate di confronto può offrire opportunità generative di consapevolezza per l'intero territorio e per i suoi attori, siano essi cittadini, utenti, tecnici, amministratori. In una parola, significa alimentare un processo di *governance generativa*, in cui i diversi protagonisti possano, finalmente, dopo essere diventati reciprocamente visibili, contribuire alla costruzione di un ambiente di cura partecipato, che prende atto delle dimensioni di sofferenza, ma al tempo stesso capace di costruire legami, relazioni, riflessioni; di dimostrarsi cioè capace di generare nuove risorse, senza dare per scontati gli attuali assetti.

La proposta di ricerca-azione riguarda l'attenzione alle dinamiche organizzative interne e esterne, cioè alla definizione di come si realizza il lavoro di cura in un determinato territorio: è una sorta di doppio sguardo. Da un lato, coinvolge direttamente chi lavora nella e per l'Asp, e passa per l'ascolto delle differenti voci e la raccolta delle differenti rappresentazioni delle esperienze, così da consentire l'individuazione dei nodi problematici e dei punti di forza che contribuiscono a definire l'organizzazione nel suo farsi quotidiano. Dall'altro lato, vale a dire per quanto riguarda il lavoro di cura diffuso, la stessa attenzione va posta a tutte e tutti coloro che in varie forme agiscono il lavoro di cura in un territorio dato. Si conoscono alcuni dati e alcune riflessioni sulla cura informale – sappiamo che esistono modalità relativamente auto-organizzate da parte delle famiglie: il fenomeno delle cosiddette «badanti», il lavoro sommerso da parte di molti familiari – ma ben poco sappiamo di come i soggetti si organizzino per costruire il «proprio» welfare: quali difficoltà quotidiane siano chiamati a fronteggiare, di quali richieste spesso inespresse siano portatori. Si tratta di due dimensioni che, pur nella loro complementarità di fatto, non sempre riescono a porre in essere dimensioni continuative ed efficaci (generative) di confronto. Una questione per nulla semplice, dato che quelle che si confrontano sono due vere e proprie «comunità di pratica». Nel paragrafo che segue si esamina un'applicazione di questa categoria all'universo degli operatori che si occupano di accoglienza per minorenni.

6.2 Di cornici e di pittori. Comunità di pratica[8] *e pratiche di attraversamenti di confine*

Per ultimo, in una recente ricerca (Ferrari, 2010b) abbiamo evidenziato come nel lavoro di accoglienza rivolto a minorenni in difficoltà si fronteggino, non sempre in maniera armoniosa, due gruppi di operatori: da un lato coloro che svolgono la propria attività nei servizi pubblici, dall'altra coloro che gestiscono strutture di accoglienza (con una variabilità definita ma in continua trasformazione: comunità educative, case-famiglia, e così via). Nel corso dell'indagine è emerso come ciascuna delle due comunità di pratica, cioè ciascun gruppo di operatori, pur con sensibili differenziazioni interne, agisce in maniera distinta tanto rispetto alla relazione con gli utenti quanto rispetto alla propria organizzazione. Si sono definite queste caratteristiche come facenti parte di una famiglia, quella delle «pratiche di confine», utilizzando di nuovo una metafora propria degli studi organizzativi, poiché riguardano alcuni aspetti della vita professionale, privata (dimensione *micro*) e organizzativa (dimensione *meso*) di ciascuno; e saranno indicati come «sconfinamenti» quei movimenti che portano gli attori sociali a superare i confini propri e quelli organizzativi; con maggiore o minore consapevolezza, ottenendo maggiori o minori riconoscimenti. Individuando queste caratteristiche si ritiene infatti possibile contribuire a trasformare quelle che di fatto sono premesse implicite di allontanamento reciproco in una costruzione di possibili comprensioni. Vediamo, in sintesi, alcuni punti salienti:

- *Colleghi impropri*. Le comunità si raccontano come assediate, gli ospiti subiscono le pressioni degli ambienti esterni: le richieste della scuola, le famiglie. E questi attori esterni svolgono un ruolo destabilizzante rispetto al progetto educativo, data la difficoltà a trasformarli in partner del progetto educativo. Le comunità sono luoghi fragili, nei quali la ricerca di equilibri interni (fra gli educatori, con il gruppo degli ospiti, ecc.) è continuamente a rischio, anche a causa dei ritmi frenetici, del turn over degli operatori, delle basse retribuzioni. Ma anche i servizi sono fragili: turn over degli operatori, carichi di lavoro, isolamento e assunzione di responsabilità rispetto a scelte complesse sono variabili endogene; a cui sono da aggiungere le pressioni degli ambienti esterni: le scenate dei genitori nei corridoi, le richieste che provengono dalla

[8] Il riferimento è a Wenger, 2006.

scuola o dal Tribunale, la consapevolezza di non riuscire a seguire con la necessaria continuità i «casi» inseriti nelle comunità. Manca l'esercizio di un reciproco riconoscimento fra quelli che non esiteremmo a definire come «colleghi impropri», parti di un medesimo sistema. Ma un tale riconoscimento, come appare chiaro nella ristrettezza delle griglie normative e nel loro superamento di fatto, dovrebbe avere come conseguenza l'individuazione di luoghi e di tempi per la costruzione di un clima di comprensione e di fiducia reciproca. Come gli operatori dei servizi pubblici dichiarano, fra i due gruppi di lavoro «Dovrebbe esserci una relazione di fiducia, non di controllo»[9].

- *Riconoscimenti diversi.* Chi lavora nelle comunità riesce a trovare un equilibrio: negli apprendimenti che scaturiscono dai fallimenti, nei successi, nei ragazzi che ritornano e riconoscono negli operatori dei punti di riferimento; ha a disposizione il materiale vivo delle relazioni, che sottrae energie ma arricchisce, genera nuove relazioni; ha a disposizione un gruppo, una rete, un confine identitario certo. Cosa che non si può dire per chi lavora nei servizi, sottoposti con più facilità alla precarietà e alla discontinuità delle relazioni, alla mancanza di quotidianità con gli ospiti. Da un lato, gli operatori dei servizi sono formalmente riconosciuti ma sono altrettanto vincolati entro organizzazioni spesso frastornanti; dall'altro, gli operatori delle comunità agiscono in presenza di riconoscimenti formali solo parziali, ma possono assumersi il rischio di scegliere (di autorizzare per una gita, di incontrare i genitori dei minori); sono per così dire ricompensati dal riconoscersi tra di loro e dall'essere riconosciuti durante e dopo, da coloro che con loro trascorrono anni, e da coloro che tornano.
- *Sfide comuni.* Se il limite nella capacità di relazionarsi fra i diversi attori sociali del sistema di accoglienza è quello costitutivo, strutturale, di ruoli diversi che ancora non sembrano riconoscersi, l'attenzione a nostro avviso va posta su quella che in qualche occasione è emersa come una «reciproca indispensabilità». La possi-

[9] In questa affermazione sta racchiuso anche il desiderio di scrollarsi di dosso una mansione particolarmente fastidiosa: quella che li vede impegnati nel controllo dei diversi presidi presenti sul proprio territorio; questo è forse il motivo per cui alcuni fra loro preferirebbero evitare questo ruolo, anche in virtù della consapevolezza dello stato di bisogno in cui verrebbero a trovarsi in caso di richiesta di ospitalità per i «loro» minorenni.

bilità di ammettere gli errori, il riconoscimento reciproco, in altre parole la costruzione (sociale) di una fiducia «di sistema» può consentire la messa a punto di alleanze, che permettano di individuare sfide comuni, quali quella di creare reti accoglienti entro comunità locali sempre più sfilacciate.

Dunque, se è davvero così complesso intrecciare processi di riconoscimento reciproco generativi di fiducia e di possibilità di collaborazione fra gruppi di operatori a diverso titolo visibili e riconosciuti, si immagini quanto più arduo sia aprire ad una possibilità di confronto fra operatori «organizzati» (pubblici e del privato sociale) e operatori del lavoro di cura informale, ciascuno dei quali implicato in una dimensione individuale-familiare, in larga parte scollegato dagli altri «colleghi» e probabilmente distante da una considerazione complessiva, di sistema. Si tratta di un processo articolato e complesso, non esente da insidie (che tipo di richieste arriveranno dai soggetti quando saranno finalmente «emersi» e consapevoli» della loro importanza? Rivendicazioni di ruolo, richieste di tipo economico?) eppure perfettamente a proprio agio nella dimensione locale della programmazione di zona, laddove è possibile attivare una molteplicità di risorse di conoscenza sia di tipo statistico-economico che di tipo qualitativo-biografico; e si può solamente immaginare quanto arduo possa diventare il condurre tavoli di partecipazione nei quali confluirebbero asimmetrie così importanti.

D'altro canto, come si è cercato di argomentare, la dimensione locale è una dimensione che gode di una relativa autonomia rispetto alle differenti cornici regionali, quindi almeno potenzialmente il luogo ideale per una sperimentazione di nuove alleanze fra attori sociali diversi. In essa i «pittori», vale a dire gli attori sociali, possono esercitare le reciproche disponibilità ad accettare le sfide comuni di uscita dai diversi tipi di crisi che attraversano il welfare: una crisi economica esterna, ma anche una crisi di legittimità dovuta ad una serie di forti ambivalenze relative stavolta alle diverse aspettative e al differente contributo che ciascuna comunità di pratica porta alla costruzione del welfare locale.

7. Riflessioni conclusive: cinque sfide e altrettante opportunità per il welfare locale

Se da una parte si ritiene fondamentale, per l'immediato futuro, costruire ipotesi di monitoraggio della spesa sociale capaci di tenere

conto dei nuovi assetti, sia in termini di ruoli che di costi (di gestione amministrativa, di gestione dei servizi), al fine di scoprire se davvero il processo in corso stia risultando competitivo sul piano economico rispetto ai modelli del recente passato, si vorrebbe in conclusione focalizzare l'attenzione su alcuni punti che a nostro avviso potrebbero caratterizzare uno sguardo analitico ai processi che investono il welfare locale.

Alla luce delle riflessioni fin qui presentate, si proverà ora a sintetizzare le criticità e le potenzialità degli attuali sistemi di welfare locale, che appaiono come caratterizzate da una multidimensionalità complessa che tocca le tre dimensioni classiche *macro* (teorie e categorie, relazioni sistemiche); *meso*, o processuale; e *micro*, o delle interazioni dirette. Questo verrà fatto individuando per ciascuna di queste dimensioni alcune proposte di ricerca e analisi:

i. Macro:
   - *a*) a livello *teorico-pratico*: occorre partire da una ormai ineludibile lettura analitica, anche sulla base di un decennio di pratiche e di ricerche, delle differenti modalità e dei diversi risultati relativi alle sue categorie fondative del welfare locale, integrazione e partecipazione su tutte, così come sono andate definendosi nelle pratiche dei servizi nel corso del tempo;
   - *b*) a livello *sistemico*: è indispensabile tenere conto degli sviluppi conseguenti alle differenti architetture regionali, con riferimento alle differenti impostazioni dei sistemi di relazioni fra i soggetti, e promuovere letture comparative, confronti fra contesti locali anche distanti fra loro ma simili quanto a soluzioni organizzative.

ii. Meso, o Processuale: è altrettanto importante che riuscire a porre in essere monitoraggi costanti dei processi di governance, cioè dei ruoli assegnati e negoziati di continuo fra istituzioni, soggetti del terzo settore, cittadini, dando voce alle diverse rappresentazioni elaborate dai differenti attori locali;

iii. Micro: sembra necessario infine riuscire a comprendere le dinamiche in essere fra forme visibili – pubbliche e del privato sociale – e forme nascoste del lavoro di cura e trasformarle in pratiche di cura capaci di coinvolgere i diversi soggetti; allo stesso modo, occorre attivare modalità di riconoscimento reciproco fra attori sociali che operano in organizzazioni diverse.

Si tratta di cinque sfide che si richiamano l'una con l'altra, che sono state analizzate nel corso di questo articolo, e dal cui esito sembra dipenda la sostenibilità (economica, ma anche di legittimazione) dei si-

stemi di welfare locali intesi come *sistemi regolati di relazioni*. Allo stesso modo, va sottolineato come appare fondamentale che venga riconosciuto il ruolo dei soggetti pubblici come titolari, oltre che della promozione dei diritti dei cittadini, anche della garanzia e della tenuta dei processi di costruzione delle politiche sociali locali.
In fondo, si tratta di riprendere quanto di positivo era stato costruito con la l. 285/97, che aveva attivato interessanti modalità di confronto costante su scala regionale e nazionale; i cui effetti positivi si sono riscontrati nella fase di avvio della l. 328/2000, ma la cui efficacia ha presto lasciato il passo a questioni assai più complesse; o, forse, a questioni la cui ambivalenza viene pericolosamente sottovalutata.

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv., 2010, *La produzione dei servizi sociali e sociosanitari: accreditamento e altri strumenti di regolazione*, numero speciale di «Prospettive Sociali e Sanitarie», nn. 16-17.

Ascoli U., 2010, *Il welfare italiano secondo il Libro Bianco: riduzione dello spazio pubblico, largo agli accordi categoriali e al privato*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 31-46.

Balbo L., 2008, *Il lavoro e la cura*, Einaudi, Torino.

Barberis E., 2010, *Rapporti territoriali e coordinamento: una contestualizzazione della governance sociale in Italia*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 79-101.

Barberis E. e Kazepov Y., 2010, *Tendenze e prospettive dei welfare state europei*, in Campedelli M., Carrozza P. e Pepino L. (a cura di), 2010, *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna.

Bifulco L., 2002, *Le organizzazioni*, Carocci, Roma.

Bifulco L. (a cura di), 2005, *Le politiche sociali,* Carocci, Roma.

Bobbio L., 2005, *La democrazia deliberativa nella pratica*, «Stato e Mercato», n. 73, pp. 67-88.

Campedelli M., 2010, *Conclusioni. Nella crisi, un diritto «di» welfare? Tra evidenze, diritti e sperimentabilità*, in Campedelli M., Carrozza P. e Pepino L. (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, Bologna.

De Leonardis O., 2006, *L'onda lunga della soggettivazione. Una sfida per il welfare pubblico*, «Rivista delle politiche sociali», n. 2.

Ferrari M., 2007, *L'Emilia Romagna e il dilemma della costruzione sociale del welfare*, «Welfare on Line», vol. 2.

Ferrari M. (a cura di), 2008, *La Provincia e il welfare locale. Report 2008*, Assessorato alle politiche sociali e sanitarie, Ufficio di Piano Provinciale, Provincia di Parma.

Ferrari M., 2009, *V.I.P. - Valutazione, Integrazione, Partecipazione. Essere in grado di progettare interventi in ambito socio-educativo*, paper, Cisvol - Centro informazione e servizi per il volontariato, Cremona.

Ferrari M., 2010a, *La frontiera interna. Welfare locale e politiche sociali*, Academia Universa Press, Milano-Firenze.

Ferrari M., 2010b, *Le risorse dell'accoglienza. Ricerca sulle strutture per minori della provincia di Reggio Emilia*, paper, Provincia di Reggio Emilia

Ferrari M. e Rosso C., 2008, *Interazioni precarie. Il dilemma dell'integrazione dei migranti nelle politiche sociali locali: il caso di Brescia*, Cirsdig, Messina.

Friedberg E., 1994, *Il potere e la regola*, Etas, Milano.

Gatti D. e Rossi P. (a cura di), 2010, *Esperienze di welfare locale. Le Aziende Speciali e la gestione dei servizi sociali nei Comuni lombardi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

Habermas J., 1997, *Solidarietà tra estranei*, Guerini, Milano.

Ires, 2010, *Il capitale sociale degli anziani. Stime sul valore dell'attività non retribuita*, relazione n. 7/2010, Ires, Roma.

Mosca A. (a cura di), 2008, *Il volontariato e il nuovo welfare*, Franco Angeli, Milano.

Paci M. (a cura di), 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.

Ranci C. (a cura di), 2001, *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci, Roma.

Schein H., 1990, *Cultura d'azienda e leadership*, Guerini, Milano.

Scortegagna R., 2002, *La dimensione organizzativa del Piano di zona*, «La Rivista di servizio sociale», vol. 42 (4), pp. 5-37.

Weick K.E., 1997, *Senso e significato nell'organizzazione*, Raffaello Cortina, Milano.

Wenger E., 2006, *Comunità di pratica*, Raffaello Cortina, Milano.

Zincone G., 1994, *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Donzelli, Roma.

La crisi come fattore di riassetto del welfare locale: il caso delle Marche

Angela Genova

L'articolo esamina le trasformazioni degli assetti regolativi e istituzionali del sistema delle politiche sociali a seguito della crisi economica attraverso il caso studio della Regione Marche. Muove dall'ipotesi secondo la quale contesti istituzionali meno strutturati risentono in maniera più marcata della crisi economica e tendono ad assumere scelte caratterizzate da elementi di frattura rispetto al percorso sviluppato negli ultimi dieci anni.

Il cambiamento di paradigma istituzionale in atto nelle Marche suggerisce una serie di riflessioni, di respiro nazionale, sulle potenzialità e sui limiti delle esperienze di governance e di organizzazione territoriale promosse dalla 328/2000, mettendo in luce alcuni dei suoi principali limiti e potenzialità nei processi di apprendimento istituzionale realizzati a livello locale.

1. Introduzione

Il legame fra politiche sociali e crisi economiche è particolarmente marcato oltre che ambiguo. Non solo perché le crisi generano un aumento dei bisogni sociali che sollecitano nuove politiche, ma anche perché hanno un effetto che può essere destabilizzante su quelle esistenti, inducendo forti cambiamenti istituzionali (Onofri, 2010; Ferrera, 1996).

La revisione al ribasso delle aspettative sull'andamento del tenore di vita degli individui, che ha accompagnato il risveglio dal sogno della crescita senza limiti negli anni settanta (Krugman, 1997), sta assumendo le forme di un graduale aumento della povertà nella popolazione. I dati comparati sulla povertà relativa[1] 2008-2009 mostrano una variazione significativa, anche se ancora contenuta (da 11,3% a 11,8% delle famiglie italiane). L'80% del calo dell'occupazione, infatti, ha colpito i

[1] È inoltre necessario ricordare che la soglia di povertà relativa nel 2009 è stata di 17 euro inferiore a quella del 2008, rispecchiando l'andamento dei prezzi e dei consumi.

giovani, in particolare quelli che vivono nella famiglia di origine. Gli effetti della crisi sulle famiglie sono stati per il momento, quindi, attenuati da una parte dalle famiglie che hanno protetto i giovani disoccupati e dall'altra dalla cassa integrazione guadagni che ha protetto le figure genitoriali delle famiglie con figli adulti, confermando la debolezza strutturale del sistema delle politiche sociali italiano, rispetto a quello di altri paesi europei (Istat, 2010a).

La maggioranza di centro-destra, attualmente al governo in Italia, sta proponendo una gestione dell'attuale crisi all'insegna del ridimensionamento delle politiche pubbliche di welfare a favore di una delega alle famiglie e alle potenzialità solidaristiche del territorio, attribuendo ampio spazio al privato. Si tratta di una politica sostenuta dall'assunto, non dimostrato, di un fallimento dei principi e finalità del welfare italiano esplicitati nella legge 328/2000[2] (Ascoli, 2010; Pennacchi, 2009, p. 352; Pasquinelli, 2010) e a cui corrispondono sensibili riduzioni delle risorse per le politiche sociali.

Gli ultimi venti anni si sono caratterizzati, inoltre, per elementi di marcata innovazione istituzionale in cui l'azione pubblica si è confrontata con la delegittimazione crescente del government a favore di una attenzione per il moltiplicarsi di forme di governance (Bifulco, 2010) accompagnate da un decentramento delle responsabilità all'interno di processi di riorganizzazione territoriale delle politiche sociali (*rescaling*) (Ferrera, 2005; Kazepov, 2010). In questo contesto di rinnovamento istituzionale all'insegna del federalismo, e di riduzione delle risorse a seguito della crisi economica, i sistemi di welfare regionali sono posti sotto pressione. L'elevata autonomia di cui godono rende le risposte articolate molto eterogenee. I sistemi meno maturi, con un apparato normativo più fragile, e una rete dei servizi meno strutturata e consolidata, risentono maggiormente della crisi. Il sistema dei servizi e delle politiche sociali della Regione Marche è fra questi.

Le Marche sembrano costituire una «terra di mezzo» nel contesto italiano, ossia una Regione che si colloca in una posizione equidistante sia dalle Regioni del Centro-Nord, che si trovano in una fase più avanzata del processo di maturazione delle politiche di assistenza so-

[2] Il processo di implementazione della 328/2000 è costellato da una serie di ostacoli anche strutturali istituzionali (riforma del Titolo V della Costituzione) che hanno reso ancora più complicata la gestione di un processo di innovazione già di per sé complesso (Gori, 2010) così come discusso nel contributo di Ferrari in questo volume.

ciale, sia dalle Regioni del Sud che si trovano invece, salvo qualche eccezione, ancora molto prossime alle vecchie logiche di intervento e che presentano un forte ritardo anche in termini di entità e composizione della spesa sociale (Genova e Palazzo, 2008). La prossimità alla media nazionale delle Marche, che caratterizza molti degli indicatori quantitativi relativi alla spesa sociale[3] e alle dotazioni strutturali della rete dei servizi sociali, colloca storicamente le Marche come l'ultima Regione del Centro-Nord e la prima del Centro-Sud. Nella rete dei servizi e interventi spicca, come particolarmente sviluppata, l'area della disabilità con valori di spesa pro capite fra i più alti d'Italia (Istat, 2010b) e quella dell'infanzia, con un indice di presa in carico dei servizi socio-educativi per la prima infanzia superiore alle media nazionale[4] (Istat, 2010c). Il processo di implementazione della riforma del sistema delle politiche e dei servizi sociali definito dalla 328/2000 pone questa Regione, ancora una volta, in una posizione intermedia: è stato definito il nuovo assetto regolativo territoriale, ma non è stato aggiornato il suo quadro normativo regionale. Il tessuto economico-sociale che la contraddistingue rende, inoltre, le Marche particolarmente vulnerabili di fronte all'attuale crisi economica. L'incidenza della povertà relativa è cresciuta dal 5,4 del 2008 al 7 del 2009, mostrando una variazione fra le più significative del Centro e Nord Italia. Questi elementi fanno delle Marche un caso studio particolarmente meritevole di attenzione capace di mettere in luce alcune dinamiche, comuni anche a molte altre realtà nazionali.

Il lavoro analizza le trasformazioni degli assetti regolativi e istituzionali del sistema delle politiche sociali nella Regione Marche a seguito della crisi economica e muove dall'ipotesi secondo la quale contesti istituzionali meno strutturati risentono in maniera più marcata della crisi economica e tendono ad assumere scelte caratterizzate da elementi di frattura rispetto al percorso sviluppato negli ultimi dieci anni.

Il contributo è articolato in tre parti. La prima analizza l'assetto organizzativo-istituzionale del sistema delle politiche sociali nella sua fase di costruzione e organizzazione seguita all'approvazione della 328/2000 nel periodo compreso fra il 2001 e il 2010[5]. La seconda si focalizza sui

[3] La spesa pro capite per interventi e servizi sociali nel 2007 era di 105,5 euro a fronte dei 107,8 nazionali (http://www.istat.it/dati/dataset/20100903_00/).

[4] L'indice di copertura nelle Marche è di 16 bambini su 100 in età compresa fra 0 e 2 anni, mentre quello nazionale è di 12,7.

[5] L'analisi dei cambiamenti negli assetti organizzativi e nelle esperienze di go-

processi di cambiamento nei principi regolativi delle politiche sociali, nelle strategie politiche e negli strumenti del governare, introdotti negli ultimi 6 mesi del 2010, come risposta alla crisi economica. Nell'ultima parte si riportano alcune considerazioni sul processo in atto, in relazione al contesto nazionale.

2. Il sistema di welfare marchigiano: potenzialità e limiti

Al contrario di alcune Regioni limitrofe, Toscana e Emilia Romagna, le Marche, alla fine degli anni '90, si caratterizzano per un sistema delle politiche sociali molto più frammentato e altamente differenziato a livello territoriale. Il primo passo verso la costruzione del sistema

vernance del sistema delle politiche sociali nella Regione Marche è stata realizzata attraverso un'ampia ricerca svoltasi nel periodo novembre 2009 - ottobre 2010 sul tema delle professioni sociali e dell'offerta dei servizi sociali nella regione. La ricerca è stata finanziata dal Ministero e realizzata dalla Cooperativa Lunaria. L'autrice è stata responsabile dell'analisi dell'offerta dei servizi sociali nella Regione Marche. Sono state utilizzate metodologie quantitative e qualitative. In particolare sono stati analizzati i documenti ufficiali sul tema, una serie di dati a disposizione sulla spesa sociale dei Comuni nella regione e sull'insieme della rete dei servizi (Osservatorio regionale delle politiche sociali, 2010; Istat, 2010). È, inoltre, stato realizzato un approfondimento su otto casi studio sul totale di 23. Gli otto ambiti territoriali che sono stati selezionati, al fine di garantire una equilibrata rappresentanza territoriale, sono quelli di Urbino, Pesaro, Ancona, Jesi, Macerata, Camerino, Porto Sant'Elpidio e Ascoli Piceno. Sono stati realizzati focus group con i principali attori della rete dei servizi del territorio e interviste ai coordinatori di ambito. Ai focus hanno partecipato in media una decina di persone: rappresentanti delle cooperative sociali e delle associazioni di volontariato più significative per il territorio, dirigenti dei servizi sociali dei Comuni coinvolti, il direttore del distretto sanitario corrispondente all'ambito territoriale sociale, il responsabile del centro per l'impiego, una rappresentanza sindacale e, ove presente, rappresentanti di strutture private erogatrici di servizi sociali importanti per il territorio. È stato, quindi, ascoltato e analizzato il punto di vista di circa 100 persone nella Regione, direttamente coinvolte nella programmazione e offerta di servizi sociali. Sono state, inoltre, realizzate delle interviste semi-strutturate anche al dirigente, ad alcuni referenti delle politiche sociali regionali, ed è stato ascoltato l'assessore alla politiche sociali e il presidente della relativa commissione consiliare nel mese di ottobre. La rilevazione sul campo negli otto Ats casi studio è stata, invece, realizzata nel periodo compreso fra marzo e giugno 2010.

delle politiche sociali regionali viene fatto nel 2001 quando, a seguito di 12 mesi di confronto, vengono identificati 24 ambiti territoriali sociali (Ats) coincidenti con i distretti sanitari, deliberati dalla Giunta regionale nel 2002. L'attenzione posta al coinvolgimento dei diversi attori (pubblico, terzo settore e privato) chiamati a partecipare alla costruzione della rete dei servizi e delle politiche, sia a livello municipale, che regionale, rappresenta un elemento caratterizzante la fase di avvio del sistema regionale delle politiche sociali e, complessivamente, i suoi ultimi dieci anni. Le esperienze di governance a livello regionale e negli ambiti territoriali, in una prospettiva comparata a livello nazionale, si contraddistinguono, infatti, per un carattere altamente partecipativo (Genova e Palazzo, 2008).

Dal 2000 al 2005 la direzione politica regionale assume un esplicito impegno nella costruzione del sistema delle politiche sociali all'insegna del dettato normativo della 328, riuscendo a definire il nuovo assetto regolativo basato sugli ambiti territoriali, in un clima complessivo di elevata partecipazione e fiducia nel nuovo sistema. Superati i primi cinque anni di avvio del sistema, nella successiva legislatura, 2005-2010, si riscontra, però, un marcato ridimensionamento delle politiche sociali nell'agenda regionale. Il sistema è lasciato privo di indicazioni politiche significative. Questa debolezza, per un lasso di tempo di 5 anni, determina un proseguimento inerziale del percorso avviato, reso possibile grazie all'impegno della componente tecnica regionale e dagli ambiti territoriali stessi.

Un primo bilancio degli ultimi dieci anni delle politiche e dei servizi sociali della Regione Marche evidenzia una serie di punti di forza e di debolezza che suggeriscono alcune riflessioni relative ai rapporti fra Regione e Comuni e fra Comuni e altri attori del territorio.

Nei rapporti fra Regione e Comuni, la decisione politica di definire e governare il sistema delle politiche e dei servizi sociali attraverso modalità di concertazione e partecipazione ha permesso di ridurre le potenziali resistenze al cambiamento istituzionale, ma nello stesso tempo ha dotato la Regione di strumenti regolativi molto deboli, non cogenti, che hanno dato spazio allo svilupparsi di un'ampia autonomia territoriale. La realizzazione della riforma del sistema sociale sulla base di delibere di Giunta e linee guida è stata realizzata senza un adeguato aggiornamento normativo regionale che coordinasse e dirigesse il cambiamento. Da questo è generata una elevata capacità sperimentale e organizzativa di alcuni territori che ha portato a confermare una significativa differenziazione territoriale dei servizi offerti. Basti pensare

ai valori della spesa netta pro capite per area di utenza nelle diverse macro aree territoriali (aree vaste) della regione (tab. 1). Per esempio, nelle politiche e servizi per la famiglia e per gli anziani l'area vasta di Ascoli Piceno spende meno della metà di quella di Pesaro e Urbino.

Tabella 1 - Spesa netta pro capite per anno[6] *per area di utenza e dimensione territoriale*

Dimensione territoriale	Area di utenza							
Area vasta	Famiglia	Disabili	Anziani	Dipendenze	Povertà e disagio adulti	Immigrati	Utenza indifferenziata	Tot.
Pesaro Urbino	119,96	3.946,13	92,39	1,45	6,75	52,31	17,30	115,49
Ancona	112,79	3.899,79	77,68	0,38	7,13	31,22	12,88	103,01
Macerata	81,94	3.132,90	108,11	0,56	7,70	28,44	12,42	95,61
Ascoli Piceno	73,60	3.182,40	41,89	0,45	6,77	36,97	10,55	75,18
Regione Marche	100,81	3.642,53	76,15	0,68	7,02	37,14	13,31	98,20

Fonte: Nostra elaborazione su dati Sis Regione Marche, 2008.

[6] I valori pro capite sono il rapporto tra la spesa e la popolazione di riferimento per ogni area di utenza. La popolazione di riferimento per l'area «famiglia e minori» è costituita dal numero di componenti delle famiglie con almeno un minore calcolati dai dati del Censimento della popolazione 2001. La popolazione di riferimento per l'area «disabili» è costituita dal numero di disabili che vivono in famiglia quali risultano dall'*Indagine multiscopo sulle condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari, anno 2004-2005*, e dal numero di disabili ospiti nelle strutture residenziali quali risultano dalla *Rilevazione statistica sui presidi residenziali socio-assistenziali anno 2005*. La popolazione di riferimento per l'area «dipendenze» è costituita dalla popolazione con età maggiore di 15 anni, anno 2006. La popolazione di riferimento per l'area «anziani» è costituita dalla popolazione con età maggiore di 65 anni, anno 2006. Come popolazione di riferimento per l'area «immigrati e nomadi» si considera il numero di stranieri residenti, anno 2006. La popolazione di riferimento per l'area «povertà e disagio adulti» è costituita dalla popolazione con età compresa tra i 18 e i 65 anni, anno 2006. La popolazione di riferimento per l'area «multiutenza» è costituita dalla popolazione residente, anno 2006.

Nei rapporti fra Comuni e Comuni, le indicazioni regionali per promuovere la costituzione di unioni di Comuni o comunque di forme associate fra Comuni ha incontrato una serie di ostacoli che meriterebbero di essere oggetto di una specifica analisi. Il caso dell'azienda di servizi costituita a Jesi, fra 21 Comuni, unica esperienza realizzata nella regione, incontra moltissime difficoltà nell'avvio delle sue funzioni: ostacoli amministrativi allo spostamento del personale si intrecciano con interessi politico-elettorali locali al punto da paralizzare l'avvio di una effettiva gestione associata.

La fragilità istituzionale degli ambiti territoriali rispecchia una difficoltà marcata nella regione Marche, ma comune a molti altri contesti italiani, di superare la dimensione gestionale municipale a favore di unità territoriali più ampie. La costituzione degli ambiti territoriali, con gli strumenti dei piani di zona, ha stimolato la realizzazione di attività di concertazione e co-progettazione che nelle Marche hanno portato a risultati positivi. Il passaggio verso la cogestione dei servizi rappresenta, invece, lo scoglio nel quale la costruzione del sistema si è incagliata e il processo di maturazione del sistema regionale si è arenato. La dinamica rileva elementi comuni con l'andamento nazionale. A livello nazionale, l'indagine Istat sulla spesa sociale rileva dati molto contenuti sulla capacità di gestione associata dei Comuni: nel 2007 la spesa sociale gestita da forme diverse di unione fra Comuni ammontava solo al 3% di quella complessiva, con variazioni comprese fra il 7,3 del Nord-Est e 0 delle Isole. Mentre la percentuale di spesa associata dei Comuni interessa solo lo 0,4% della spesa sociale complessiva.

A fronte dell'incapacità dei Comuni di superare la dimensione municipale si riscontrano, però, risultati positivi nella costruzione di una fitta rete di relazioni fra i diversi attori chiamati a partecipare alla stesura del piano di zona e alla costruzione della rete dei servizi del territorio. La costruzione di linguaggi comuni, ma, soprattutto, di momenti strutturati di confronto fra gli attori che partecipano in modo diverso a rispondere ai bisogni sociali del territorio rappresenta uno dei principali risultati raggiunti nell'implementazione del progetto del sistema della politiche sociali disegnato dalla legge 328/2000. La fitta rete di relazioni fra i diversi attori: associazioni di volontariato, servizi sociali dei Comuni, distretti sanitari, centri per l'impiego rappresenta una preziosa occasione di crescita del capitale sociale di un territorio (Coleman, 1990). Il limite di questo processo risiede, però, nel sua mancato consolidamento istituzionale, nel passaggio da modalità partecipate di progettazione a una effettiva cogestione dei servizi e nella

separazione che di fatto si è realizzata fra esperienze di partecipazione negli Ats e dimensione politica locale. Una sorta di grande occasione perduta per un maturarsi ed evolversi dell'apertura dei processi decisionali avviati da alcuni sindaci (Ramella, 2006).
Dopo circa dieci anni dall'approvazione del progetto di costituzione del sistema delle politiche sociali nelle Marche, all'insegna della legge 328/2000, si riscontra una serie di debolezze strutturali del sistema, articolate in un duplice scollamento fra Regioni e Comuni e fra Comuni. Nel primo caso è mancato negli ultimi cinque anni un coordinamento centralizzato politico regionale che governasse il sistema appena costituito. Nei rapporti fra Comuni, si rileva, invece, la difficoltà strutturale a consolidare la rete di attori nei diversi territori per l'attribuzione all'Ats non solo di funzioni di co-progettazione, ma anche di cogestione dei servizi.

3. Il cambiamento di paradigma istituzionale del sistema marchigiano

Quale impatto ha l'attuale crisi economica, con la relativa riduzione delle risorse a disposizione, sul sistema della rete delle politiche e dei servizi sociali della Regione Marche? In questo paragrafo focalizziamo l'attenzione sulla dimensione del calo delle risorse a disposizione nella Regione per le politiche sociali, per poi analizzare le strategie normative e politiche avanzate dalla Regione per fronteggiare la situazione.

3.1 La riduzione delle risorse

Al fine di cogliere i risvolti concreti della crisi in termini di riduzione delle risorse è indispensabile analizzare le principali fonti di finanziamento delle politiche sociali per le Regioni, di provenienza statale. Soffermiamo la nostra attenzione sul caso studio delle Marche ma la proporzione dei tagli è un tratto comune a tutte le Regioni a statuto ordinario.
Le principali fonti di finanziamento statale alle politiche sociali regionali si articolano in tre macro aree: fondi provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali istituito con la legge 328/2000; il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, istituito dal ministro Bindi; il Fondo non-autosufficienza, istituito dal ministro Ferrero. Analizziamo sinteticamente gli andamenti delle risorse nelle diverse aree.

Rispetto al Fondo nazionale per le politiche sociali, le risorse a disposizione della Regione Marche nel 2010 sono state pari al 38% di quelle disponibili nel 2004, e saranno nel 2011 il 7,5%. La riduzione del 50% del 2005 è riconducibile alle scelte politiche fatte dal ministro Maroni, mentre l'incremento del 2006 è relativo alle scelte del ministro Ferrero. Le risorse del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia istituito nel 2007 ha avuto una impennata nel 2008 per poi decrescere fino a dimezzarsi. Il leggero incremento del 2010 è dovuto ai finanziamenti della IV annualità straordinaria aggiuntiva. Il Fondo per la non-autosufficienza è cresciuto in maniera significativa dal momento della sua istituzione, con una annualità straordinaria aggiuntiva per il 2010, ma nel 2011 è previsto un suo annullamento. Dal 2007 ad oggi si rileva, quindi, una radicale riduzione che prevede di raggiungere i valori più estremi nel 2011.

Tabella 2 - Fondi nazionali per il sociale destinati alla Regione Marche (in euro)

Annualità	Fondo nazionale per le politiche sociali (legge 328/2000) Quota parte Regione Marche (2,68%)	Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (Fondi Bindi)	Fondo non-autosufficienza (Fondi Ferrero)	Totale fondi nazionali - Quota riservata alla Regione Marche
2004	26.754.181,00			
2005	13.864.726,99			
2006	0.734.490,83			
2007	19.931.865,38	2.892.316,00	2.933.259,89	25.757.441,27
2008	17.562.813,32	4.265.382,00	9.480.101,09	31.308.296,41
2009	13.864.726,99	2.065.940,00	11.758.151,62	27.688.818,61
2010	10.070.000,00	2.654.418,00	10.000.000,00	22.724.418,00
2011	2.000.000,00	1.400.000,00	0,00	3.400.000,00

Fonte: Regione Marche, Servizio Politiche sociali.

Di fronte all'indirizzo politico nazionale, la Regione Marche si è impegnata a garantire, per quanto possibile, la copertura delle spese sociali, ma ha contemporaneamente avviato un processo di riorganizzazione dei servizi sociali e sanitari mosso da logiche fondamentalmente simili a quelle nazionali: attente ad interventi di sostegno al reddito di fronte a situazioni di particolare fragilità come le situazioni di bisogno estremo e il sostegno alle famiglie numerose e alla promozione della natalità, più che alla maturazione della rete dei servizi in una logica di integrazione nel rispetto dei principi della 328/2000.

3.2 Le scelte politiche marchigiane di fronte alla crisi

L'attuale governo politico della Regione Marche ha risposto alla crisi economica deliberando diversi atti di riorganizzazioni del sistema complessivo delle politiche sociali. Questi documenti raccolgono i punti di vista dell'attuale maggioranza politica al governo regionale e della componente tecnica dirigenziale del settore. Le decisioni espresse sono state prese in assenza di processi di informazioni, di partecipazione o condivisione con altri attori e parti interessate (cooperazione sociale, associazioni di volontariato, rappresentanze sindacali, università del territorio, imprese sociali private), al contrario di quanto avvenuto nella Regione Marche negli ultimi dieci anni.

Il cambio di governo regionale, avvenuto a seguito delle elezioni della primavera 2010, ha portato al governo nelle Marche una maggioranza di centro-sinistra con l'appoggio della componente di centro dell'Udc. Le politiche sociali si trovano protagoniste di questi accordi politici dal momento che l'assessore al Sostegno alla famiglia e servizi sociali si contraddistingue proprio per l'appartenenza a questo partito. La componente tecnica, invece, è fondamentalmente rimasta stabile negli ultimi dieci anni, e presenta caratteri di continuità ed elevata professionalità.

A fronte della riduzione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni, la Giunta regionale, il 19 luglio 2010, ha deliberato contemporaneamente la proposta di legge per la riorganizzazione del sistema sanitario regionale (Ssr) che include quello sociale (d.g.r. 1136) e il piano socio-sanitario regionale 2010-2012 (d.g.r. 1138) che analizziamo sinteticamente[7].

3.2.1 La riorganizzazione del sistema sanitario regionale

La riorganizzazione del Ssr deriva dall'esigenza di razionalizzare ulteriormente l'utilizzo delle risorse in relazione all'ingente riduzione dei trasferimenti alle Regioni previsti dalla manovra finanziaria statale. La delibera prevede il rafforzamento delle funzioni della giunta di indirizzo e controllo e istituisce un Dipartimento per la salute e per i servizi sociali, per consentire una maggiore integrazione fra i due anche a livello organizzativo centrale.

La proposta di legge, inoltre, modifica l'assetto dell'Azienda sanitaria unica regionale (Asur) definendo nuove responsabilità per le aree va-

[7] D.g.r. 1136 disponibile all'indirizzo web: http://www.norme.marche.it/Delibere/2010/DGR1136_10.pdf e d.g.r. 1138 disponibile all'indirizzo web: http://www.norme. marche.it/Delibere/2010/DGR1138_10.pdf.

ste, le zone territoriali e i distretti. La proposta di legge include anche una riarticolazione territoriale degli Ats con il fine di garantire una maggiore integrazione fra politiche sociali e sanitarie, esplicitando la necessità di una razionalizzazione anche nel campo del sociale. Demanda, quindi, alla giunta regionale il compito di provvedere alla loro ridefinizione al fine di assicurarne la coincidenza con le zone territoriali sanitarie[8].

Un altro aspetto meritevole di attenzione nella proposta di legge è il nuovo ruolo che viene attribuito al distretto che, di fatto, diventa il livello territoriale di base in cui si realizza in ogni zona territoriale la gestione integrata tra servizi sanitari, socio-sanitari e sociali e la cui funzione è subordinata a quella della zona. Nel nuovo assetto organizzativo, inoltre, scompaiono le funzioni programmatiche del distretto e della zona territoriale a favore di un piano triennale a livello territoriale più ampio di area vasta. La proposta di legge, deliberata dalla Giunta, non menziona azioni di programmazione congiunta fra livelli organizzativi sanitari, distretti o zone territoriali, e Ats.

3.2.2 Il piano socio sanitario 2010-2012

Il nuovo piano socio sanitario intende porsi in continuità con i precedenti piani regionali sanitario e sociale. Il documento garantisce non solo l'affiancamento di linee programmatiche nei due settori, ma vuole sviluppare una nuova realtà culturale dove il welfare si pone come motore di sviluppo dell'intero sistema politico economico e sociale regionale, parte sostanziale e positiva del cambiamento necessario per affrontare le trasformazioni socio-economiche in atto.

Il piano esplicita che l'integrazione socio-sanitaria è una delle direttrici di maggiore importanza, ponendo particolare attenzione ai soggetti e ai «luoghi» dell'integrazione sociale e sanitaria (in particolar modo distretto sanitario e ambito territoriale sociale (p. 7). La strategia regionale, a fronte dello scenario socio-economico nazionale, punta a valorizzare il ricorso all'organizzazione a rete per aumentare l'efficienza ed

[8] Tuttavia la delibera di Giunta prevede che per non disperdere il patrimonio di esperienze che si è consolidato nei territorio e salvaguardare alcune specificità, è attribuita alla Giunta regionale la facoltà di individuare sulla base di parametri demografici e territoriali una diversa articolazione degli ambiti sociali, ferma restando la coincidenza con i distretti e a condizione che il costo complessivo degli apparati amministrativi non sia incrementato rispetto a quello sostenuto in caso di coincidenza tra ambito sociale e zona territoriale.

efficacia del sistema e una programmazione congiunta sociale e sanitaria realizzata attraverso il piano territoriale socio-sanitario definito dall'ambito e dal distretto sanitario. Un altro elemento portante è identificato nei sistemi integrati di valutazione multidisciplinare e di presa in carico e nel rafforzamento dei processi di partecipazione.
Rispetto alla semplificazione del livello territoriale, il Piano socio-sanitario esplicita che non è proponibile imporre uno standard che prescinda dalla complessità rappresentata, né pensare ad un percorso decisionale che non sia condiviso e partecipato dagli assetti istituzionali periferici. Rispetto all'integrazione sociale e sanitaria, la prospettiva della semplificazione non va colta in una logica «riduttiva» ma i tempi sono maturi per una ridefinizione dei confini di distretti sanitari e ambiti territoriali sociali, attraverso la concertazione, cioè come esito di un processo che porterà alla decisione della amministrazione regionale dopo un percorso di confronto con i portatori di interessi qualificati.

3.2.3 La strategia politica

La riarticolazione territoriale del sistema delle politiche e dei servizi sociali e socio-sanitari contenuta negli atti della Giunta approvati è sostenuta da strategie politiche dal carattere innovativo che segnano un evidente cambiamento rispetto a quelle perseguite dalla Regione nei dieci anni di governo precedenti. La riduzione dell'offerta di lavoro sia nel settore pubblico che privato associato a un aumento nei bisogni di cura, porta a valorizzare il ruolo della famiglia come risorsa principale. Facendo leva sulla capacità della famiglia di rispondere ai bisogni sociali, questa viene vista come la protagonista di un sistema che soppianta l'attuale rete dei servizi divenuta insostenibile dal punto di vista economico. In questa prospettiva la famiglia diventa la risposta più efficiente ed efficace per rispondere ai bisogni prima di tutto dell'anziano, mentre viene minimizzata l'area di bisogno dei servizi per l'infanzia alla luce del calo demografico e viene anche negata la presenza di una fascia di bisogno legata alle persone con disabilità. L'assistenza pubblica mantiene un ruolo solo in relazione alle situazioni di non autosufficienza gravi che non possono trovare una risposta in famiglia. Queste strategie politiche di riprogettazione della politica sociale dovranno essere sostenute da adeguate politiche di federalismo fiscale e di tassazione che siano capaci di riconoscere questo tipo di impegno delle famiglie. Agevolazioni fiscali di diversa natura che premino le famiglie numerose e i nuclei familiari ampi e allargati. Vi è la consapevolezza del fatto che si sta tentando una rivisitazione di natura cultu-

rale e quindi epocale dell'insieme delle politiche sociali e che questo processo richiederà degli anni. Una valutazione complessiva sarà, quindi, solo possibile a conclusione dei cinque anni di mandato politico.

3.3 Contraddizioni nella riforma e frattura fra ambiti territoriali e Regione

Le strategie politiche regionali presentano una evidente mancanza di coerenza complessiva nel processo di riforma. L'approvazione contemporanea da parte della Giunta regionale della legge di riordino del sistema sanitario e del piano socio-sanitario sembra una scelta poco comprensibile alla luce dei contenuti schizofrenici dei documenti: da una parte la legge di riordino che delega alla Giunta l'identificazione dei nuovi Ats che devono coincidere con le zone territoriali sanitarie e dall'altra l'esplicitazione nel piano socio-sanitario di modalità di concertazione con i portatori di interesse qualificati nel processo decisionale. Inoltre, la programmazione congiunta fra Ats e distretti sanitari prevista nel piano socio-sanitario non trova alcuna corrispondenza nell'attività di programmazione prevista dalla legge di riordino del sistema sanitario. A fronte di queste discrepanze, comunque, dominano elementi di innovazione istituzionale che presentano aspetti in totale controtendenza rispetto al percorso degli ultimi dieci anni. Questa dinamica in corso può essere considerata un cambiamento di paradigma istituzionale nella Regione.

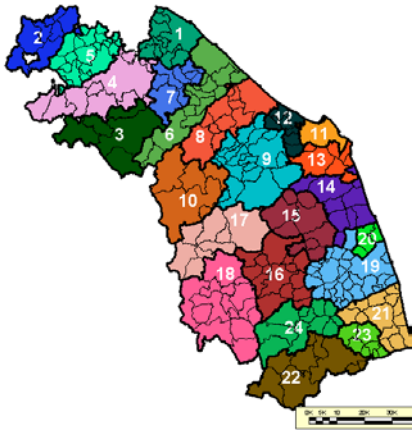
Si prospetta uno scenario di parziale annessione del sociale alla componente sanitaria che, negli aspetti caratterizzati da elevata integrazione socio-sanitaria, può effettivamente rappresentare un miglioramento nell'efficacia e nell'efficienza dei servizi. A fronte di questo non risultano adeguatamente affrontate e gestite le aree degli interventi prettamente sociali come i servizi per l'infanzia, i giovani, con il rischio di un graduale indebolimento nella risposta a questi bisogni.

Rispetto all'attuale proposta di riorganizzazione del sistema sanitario e sociale, la ricerca condotta sul campo rileva che i principali attori ascoltati negli Ats sono concordi nel cogliere i limiti delle proposte regionali di modifica dell'attuale assetto[9] e nel richiedere un maggiore consolidamento istituzionale degli Ats.

[9] Una posizione esplicita contraria alla riarticolazione degli Ats è stata presa con comunicati ufficiali agli assessori e dirigenti dagli Ats IIB, IV, VII, XII, XIII, XV, XX, XXII, dal Forum del terzo settore Marche.

Figura 1 - Riorganizzazione territoriale delle politiche e dei servizi sociali delle Marche - Periodo 2002-2010

24 ambiti territoriali - distretti sanitari
periodo 2002-2010



13 zone sanitarie sociali
delibera di Giunta luglio 2010



Fonte: Regione Marche 2010.

Tabella 3 - Ambiti territoriali sociali della Regione Marche - Periodo 2002-2010

n. Ats	Comune capofila	n. Ats	Comune capofila
1	Comune di Pesaro	13	Comune di Osimo
2	Comunità Montana Alta Val Marecchia - Novafeltria	14	Comune di Civitanova Marche
3	Comunità Montana del Catria e del Nerone - Cagli	15	Comune di Macerata
4	Comune di Urbino	16	Comunità Montana dei Monti Azzurri
5	Comunità Montana del Montefeltro zona «B» Carpegna	17	Comunità Montana Alte Valli del Potenza e dell'Esino Zona H San Severino M.
6	Comune di Fano	18	Comunità Montana di Camerino
7	Comune di Fossombrone	19	Comune di Fermo
8	Comune di Senigallia	20	Comune di Porto S.Elpidio
9	Comune di Jesi	21	Comune di San Benedetto del Tronto
10	Comune di Fabriano	22	Comune di Ascoli Piceno
11	Comune di Ancona	23	Comune di Offida
12	Comune di Falconara Marittima	24	Comune di Amandola

L'elemento che emerge in maniera marcata dall'analisi del caso studio marchigiano enfatizza un aspetto che nel contesto in analisi ha assunto un significato e una diffusione particolarmente forte. Le esperienze di governance partecipative sia a livello regionale che degli Ats hanno rappresentato un'occasione importante di crescita delle relazioni fra gli attori protagonisti delle politiche sociali di un territorio. Le Marche rappresentano una delle regioni con il più elevato numero di associazioni di volontariato.
Ma non è solo la quantità delle associazioni che contribuisce al capitale sociale della Regione: sono le relazioni fra le associazioni di volontariato e gli altri attori sociali che ne rendono possibile un'ulteriore maturazione, crescita, e significatività per il territorio.

4. Discussione e conclusioni

Il processo in atto di cambiamento di paradigma istituzionale nel campo delle politiche e servizi sociali della Regione Marche rappresenta una preziosa occasione per riprendere e sviluppare alcune considerazioni più generali sulle politiche sociali in Italia oggi, in un contesto all'insegna dell'aumento della domanda sociale e della riduzione delle risorse, generate dalla crisi economica generale.
Una prima riflessione riguarda i risultati raggiunti dal processo di costruzione del sistema integrato di servizi e interventi (Paci, 2008; Donolo, 2006; Lascoumes e Le Galès, 2009; Bagnasco, 2003). I piani sociali di zona si sono caratterizzati nelle Marche, ma anche nella maggior parte dei contesti nazionali, per l'istituzione di arene decisionali basate sulla concertazione, co-progettazione e in modesta parte cogestione. L'elevata eterogeneità territoriale nelle esperienze di governance realizzate presenta però degli elementi comuni, quali l'attenzione per la costruzione di accordi, la cooperazione fra istituzioni e attori diversi, enfatizzando il coinvolgimento della comunità locale nelle sue forme più o meno organizzate tramite le associazioni di volontariato. Queste dinamiche hanno sollecitato processi di apprendimento istituzionale (Bifulco, 2010) a livello locale, perché programmare in modo negoziale ha reso necessaria una condivisione non solo del linguaggio, ma anche delle strategie, responsabilità e poteri in un processo di collaborazione.
Il processo di apprendimento istituzionale è il risultato di elementi esogeni ed endogeni. I principali fattori esogeni possono essere con-

siderati la crisi del paradigma razionalistico dell'azione pubblica, accentuatasi nel corso degli anni '90, e la crisi del sistema di rappresentanza politica e la delegittimazione crescente del government a favore della governance, legittimate nel campo del sociale dalla legge 328/2000. La necessità di affiancare, integrare e in parte anche sostituire parte dei processi di definizione delle politiche con modalità partecipative, deve essere considerata una delle possibili risposte di fronte all'arretratezza delle attuali istituzioni politiche (Regonini, 2005). I fattori endogeni, complementari a quelli esogeni, che hanno permesso l'avvio di un percorso di apprendimento istituzionale sono riconducibili alle modalità partecipative di programmazione che hanno visto debuttare per la prima volta attori inediti, come le associazioni di volontariato e le cooperative sociali, che a fianco dei soggetti pubblici e privati sono stati chiamati nel disegnare la rete dei servizi sociali dei territori. Il processo di messa in trasparenza di reti relazionali spesso improvvisate e deboli ha permesso, nella maggior parte dei casi, un loro consolidamento.

La definizione delle politiche partecipative ha, inoltre, come possibile esito anche il rafforzamento dello spirito civico che si contrappone al cinismo delle istituzioni politiche (Regonini, 2005, p. 5). È necessario ricordare, però, che, a fianco alla co-programmazione vera a propria, si sono sviluppate pratiche che includono anche meccanismi di consultazione o di partecipazione solo formale (Mirabile, 2005).

In alcuni contesti, e le Marche sono uno di questi, i piani di zona hanno funzionano come «laboratori di spirito civico, di conoscenza e di *voice*» a sostegno delle riflessività locali (Martelli, 2006, p. 116), favorendo l'aggregazione e la socializzazione della domanda e dell'offerta e stimolando il confronto fra attori, modelli organizzativi e modalità di intervento. L'implementazione della riforma ha fornito, in certi casi, l'occasione per rilanciare e far sedimentare sperimentazioni già avviate in precedenza. Le esperienze negoziali, partecipative, nate intorno ai piani di zona hanno rappresentato una preziosa occasione di crescita del capitale sociale che, come tutti i capitali, necessita di essere coltivato, pena la sua riduzione. Cruciale in questo processo è il ruolo assunto dalle istituzioni pubbliche (Piselli, 2005, p. 478) e dalle scelte politiche di promozione e sostegno di questo modello.

Nella Regione Marche, nei primi dieci anni di implementazione del sistema integrato delle politiche e dei servizi sociali si delineano percorsi caratterizzati da processi di de-istituzionalizzazione e processi di costruzione di istituzioni (*institution-building*): mentre vengono messe in

discussione le cornici regolative, normative e cognitive consolidate, caratterizzate dalla centralità dei Comuni e della politica locale, ne vengono istituite di nuove che sostengono e stabilizzano il coordinamento fra una pluralità di attori pubblici, del privato sociale e privati (Bifulco e Centemeri, 2007; Bifulco, Bricocoli e Monteleone, 2008).

La capacità di tenuta del contesto regolativo definitosi negli ultimi dieci anni nelle politiche sociali rappresenta la principale sfida che i sistemi di welfare regionali si trovano ad affrontare di fronte alla crisi. Una sfida che si annuncia perduta nelle Marche. La validità dei piani di zona, epitomi delle politiche sociali all'insegna della l. 328/2000 (Bifulco, 2010), è messa in discussione dal nuovo contesto normativo regionale che non li menziona nemmeno.

È opportuno però ricordare che la programmazione negoziale non rappresenta una novità assoluta nel contesto italiano; al contrario, è un aspetto molto familiare alla tradizione politica, contrassegnata da una lunga storia di pratiche negoziali all'insegna del particolarismo. Il cambiamento e relativo apprendimento istituzionale scaturisce dal contesto normativo che pone la negoziazione non più all'ombra della gerarchia e della dimensione politica, ma in piena luce e secondo principi di coinvolgimento degli attori interessati e di *accountability* (Bifulco e de Leonardis, 2006). Quanto il processo di negoziazione e di governance introdotto dalla 328 sia stato effettivamente capace di uscire dal cono di ombra rappresenta un elemento da approfondire a livello nazionale.

L'esperienza marchigiana riflette quanto evidenziato da Bobbio (2006, pp. 78-79) «è come se l'Italia fosse spaccata in due mondi opposti e inconciliabili che operano su due lunghezze d'onda […]. Il primo mondo, […] fondato sulla democrazia maggioritaria […], è dotato di altissima visibilità, mentre il secondo mondo, fondato sulla concertazione e sulle pratiche contrattuali, si trova costantemente in un cono d'ombra».

I motivi dell'incapacità di mettere a frutto questo percorso di apprendimento istituzionale sembrano risiedere nelle pieghe stesse delle politiche in cui si rileva una frattura fra strumenti (il piano di zona), risultati (partecipazione e apprendimento istituzionale) e regia politica decisionale sia a livello comunale che regionale. Proprio questo rappresenta un altro nodo cruciale del percorso di cambiamento di paradigma nelle Marche: la logica dell'emergenza sembra riconoscere come unica voce quella politica, delle rappresentanze democraticamente elette, trascurando i protagonisti della rete dei servizi e delle politiche sociali. Le posizioni assunte dagli ambiti territoriali, dai forum del ter-

zo settore, dai sindacati non trovano interlocutori in questa attuale dinamica di definizione delle politiche centralizzata nel government.
La governance multilivello nel sociale disegnata dalle recenti riforme federaliste pone i Comuni, tradizionalmente istituzione di riferimento per il cittadino in situazione di bisogno, e lo Stato in una posizione di secondo piano, e attribuisce alle Regioni un ruolo di protagoniste, uniche artefici delle politiche sociali.
Le capacità regolative raggiunte dal sistema di welfare sociale marchigiano, maturate da un'esperienza decennale di governance partecipativa, rappresentano una potenzialità particolarmente apprezzabile in questo contesto di riduzione delle risorse. La valorizzazione del percorso fatto fino a questo punto potrebbe rappresentare il migliore investimento nel processo di aggiornamento del sistema dei servizi sociali delle Marche. La strategia politica attuale, invece, sminuisce e svilisce il ruolo dei servizi territoriali e della rete costruita in questi ultimi dieci anni, promuovendo un modello di sviluppo delle politiche sociali in controtendenza con le principali indicazioni europee e decisamente lontano dalle esperienze di welfare dei paesi più sviluppati. Viene del tutto negato quello che in letteratura rappresenta un sapere maturo e condiviso rispetto al ruolo fondamentale che ha l'occupazione femminile in funzione dello sviluppo di un paese (Strategia di Lisbona).
In controtendenza rispetto ai più avanzati indirizzi delle politiche sociali, il welfare marchigiano sembra, quindi, lasciare la strada del «*developmental welfare state*» che si distingue per i servizi e le politiche a sostegno della famiglia e dell'infanzia (Esping-Andersen, 2000; Esping-Andersen e al. 2002), a favore di un sistema di welfare residuale che scarica sulla famiglia, e in particolare sulle donne, tutta la responsabilità di cura e di sostegno. Un sistema di welfare che perpetua l'approccio settoriale delle politiche, lontano da una prospettiva del ciclo di vita, capace di intervenire in maniera tempestiva ed efficace nelle situazioni di bisogno che possono emergere in determinati momenti della vita dei cittadini. Lontano da una prospettiva di investimento sociale adottata da molti paesi europei con modelli di welfare di tipo liberale o socialdemocratico (Jenson, 2009).
La crisi impone un cambiamento e una riorganizzazione delle politiche e dei servizi sociali che non può, però, prescindere dal patrimonio di saperi e competenze maturate negli ultimi dieci anni. La delegittimazione del percorso implica una mortificazione delle azioni realizzate dai diversi attori e rischia di minare alla base quello che in tutte le

organizzazioni rappresenta la principale risorsa: la qualità delle relazioni degli uomini e delle donne protagoniste del sistema delle politiche e dei servizi sociali della Regione.
Il rischio di accrescimento delle differenze nelle risposte ai bisogni sociali e nella libertà delle acquisizioni (Sen, 1992) e l'ulteriore frammentazione delle politiche e servizi sociali si affianca all'emergere di scelte politiche populiste e autoritarie. Ulteriori studi sono necessari per analizzare se l'esperienza di cambiamento di paradigma istituzionale nelle Marche negli aspetti di governance e di organizzazione territoriale delle politiche sociali rappresenta una eccezione nel panorama italiano o uno scenario possibile e in atto in altre Regioni. L'esperienza delle Marche, che segna un rottura nella fase di programmazione negoziale a livello territoriale, sembra annunciare una crisi complessiva del metodo che ha avuto inizio con la fine dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno e la nascita dei Patti territoriali (Piselli, 2005; Bobbio, 2006) per poi interessare anche l'area urbanistica (Kazepov, 2005; Vicari Haddock, 2005) e il sociale (Bifulco, 2009).

Riferimenti bibliografici

Ascoli U., 2010, *Il welfare italiano secondo il Libro Bianco: riduzione dello spazio pubblico, largo agli accordi categoriali e al privato*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 31-46.

Bagnasco A., 2003, *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, Il Mulino, Bologna.

Bifulco L. e Centemeri L., 2007, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locali*, «Stato e Mercato», vol. 28 (2), pp. 221-244.

Bifulco L., 2009, *Strumenti in bilico: il welfare locale in Italia fra frammentazione e innovazione*, in Lascoumes P. e Le Galès P., *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano.

Bifulco L., 2010, *Strumenti per la programmazione negoziale*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 2, pp. 31-57.

Bifulco L. e de Leonardis O., 2006, *Integrazione tra le politiche come opportunità politica*, in Donolo C., *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, pp. 31-58.

Bifulco L., Bricocoli M. e Monteleone R., 2008, *Activation and Local Welfare in Italy: Trends and Issues*, «Social Policy & Administration», vol. 42 (2), pp. 143-159.

Bobbio L., 2005, *La democrazia deliberativa nella pratica*, «Stato e Mercato», n. 73, pp. 67-88.

Bobbio L., 2006, *Le politiche contrattualizzate*, in Donolo C., *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, pp. 59-79.

Coleman J.S., 1990, *Foundation of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Ma.

Donolo C., 2006, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.

Esping-Andersen G., 2000, *The Sustainability of Welfare States into the Twenty-First Century*, «International Journal of Health Services», vol. 30 (1), pp. 1-12.

Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. e Meyles J., 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Ferrera M., 1996, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.

Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare*, Oxford University Press, Oxford.

Genova A. e Palazzo F., 2008, *Il Welfare nelle Marche*, Carocci, Roma.

Gori C., 2010, *A dieci anni dall'approvazione della l. 328*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 1, pp. 2-9.

Istat, 2010a, *La povertà in Italia nel 2009*, disponibile alla pagina web: http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/povita/20100715_00/testointegrale20100715.pdf.

Istat, 2010b, *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati*, disponibile alla pagina web: http://www.istat.it/dati/dataset/20100903_00/.

Istat, 2010c, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2008/2009*, disponibile alla pagina web: http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100614_00/testointegrale20100614.pdf.

Jenson J., 2009, *Unione europea: dalle pari opportunità all'«investimento sociale»*, «La Rivista della Politiche Sociali», n. 2, pp. 189-215.

Kazepov Y., 2005, *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion*, Wiley-Blackwell, Oxford.

Kazepov Y., 2010, *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham.

Krugman P., 1997, *The Age of Diminished Expectations*, Mit Press, Cambridge, Ma.

Lascoumes P. e Le Galès P., 2009, *Gli strumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano.

Martelli A., 2006, *La regolazione delle politiche sociali*, Franco Angeli, Milano.

Mirabile M.L. (a cura di), 2005, *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Donzelli, Roma.

Onofri P., 2010, *Letture delle crisi ed effetti sul welfare italiano*, «La Rivista delle Politiche Sociali», 2010, n. 1, pp. 11-29.

Osservatorio regionale politiche sociali, 2010, *Banca dati anagrafica servizi, enti e attori sociali delle Marche*, disponibile alla pagina web: http://orps.regione.marche.it/.

Paci M. (a cura di), 2008, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.

Pasquinelli S., 2010, *Chi pagherà i tagli al sociale?*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 20, pp. 1-2.

Pennacchi L., 2009, *La rimozione della cittadinanza. Il futuro del modello sociale secondo il Libro Bianco*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 349-374.

Piselli F., 2005, *Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale*, «Stato e mercato», n. 75, pp. 455-485.

Ramella F., 2006, *Democrazia plebiscitoria, democrazia deliberativa: la governance municipale nelle Marche*, Rubettino, Soveria Mannelli.

Regione Marche, 2008, *Società, servizi sociali e consumi. Tavole statistiche*, Sistema Informativo Statistico, disponibile alla pagina web: http://statistica.regione.marche.it/Home/Datieprodotti/Argomenti/Societàservizisocialieconsumi/Tavolestatistiche/tabid/102/Default.aspx.

Regione Marche, 2010, *Mappa ambiti territoriali sociali*, disponibile alla pagina web: http://www.cartografia.marche.it/Mappa.asp?NomeProgetto=AmbTerSoc&Dimensione=1024x768&DescrizioneTavola=Ambiti%20Territoriali%20Sociali; *Mappa zone sanitarie*, disponibile alla pagina web: http://salute.regione.marche.it/viewdoc.asp?CO_ID=1723&tree=160.

Regonini G., 2005, *Paradossi della democrazia deliberativa*, «Stato e Mercato», n. 73, pp. 3-31.

Sen A., 1992, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.

Vicari Haddock S., 2005, *La rigenerazione urbana: frammentazioni e integrazioni*, in Bifulco L. (a cura di) *Le politiche sociali*, Carocci, Roma.

Rubriche

Italia. Primo Rapporto statistico sulla coesione sociale

Realizzato da Sistema statistico nazionale, Istituto nazionale di statistica, Istituto nazionale della previdenza sociale, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

A.S., E.S.

Quello di coesione sociale è considerato un quasi-concetto. Ha a che fare, ancor più che con i singoli aspetti di una società, con le relazioni che intercorrono tra di essi. Incorpora i legami tra le dimensioni sociali, demografiche e l'ambiente economico, politico, culturale in un processo circolare, di azione e reazione che ha come fine quello di assicurare benessere, minimizzare le disuguaglianze, contrastare l'emarginazione, gestendo differenze e divisioni (New Strategy for Social Cohesion, Consiglio d'Europa, luglio 2010).

Se coesione sociale è la forma virtuosa del «fare società», come direbbe Robert Castel, cosa alimenta i legami che la rendono possibile? E se la risposta secondo il Consiglio d'Europa sono i diritti sociali (e la partecipazione democratica, o forse di più la responsabilità personale?), come garantirne un accesso più ampio che contrasti le spinte verso la disgregazione e l'emarginazione delle fasce di popolazione più vulnerabile?

L'uso degli indicatori sociali può certamente essere un utile supporto all'esercizio democratico dell'informazione e nella direzione di una sempre maggiore trasparenza e responsabilizzazione dei decisori politici (almeno contestuale a quella dei cittadini!).

Tra gli indicatori strutturali europei nella parte dedicata alla coesione sociale sono considerate le dimensioni della disuguaglianza nella distribuzione del reddito, il rischio di povertà (prima e dopo i trasferimenti sociali e persistente), la dispersione dei tassi di occupazione regionali, gli abbandoni scolastici prematuri, la disoccupazione di lunga durata, i nuclei familiari senza occupati, il sistema formale di cura per l'infanzia.

Il primo *Rapporto sulla coesione sociale*, pubblicato on-line nel dicembre 2010 da Istat, Inps e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ne dà una rappresentazione ben più ampia che deve essere interpretata in primo luogo come un esercizio preliminare di ricognizione dell'informazione statistica esistente su questo tema. La base di partenza è an-

che qui un core di indicatori riferiti alla strategia Europa2020 ed a quelli inclusi tra gli indicatori strutturali europei. A cui si affianca un primo esperimento di integrazione di statistiche di diversi enti produttori di dati in Italia. L'operazione, gestita nell'ambito del Sistan (Sistema statistico nazionale), beneficia di un'integrazione dei dati Istat con statistiche di fonte Inps, Ministero del Lavoro, Inail, Istituto Tagliacarne, Ministero dell'Interno, Eurostat ed Ocse ed è un primo passo nella direzione della definizione di un sistema informativo che, attraverso un set di dati e indicatori, possa rappresentare il concetto di coesione sociale. E questo prima ancora di tentarne una definizione, il che non è in questo caso un limite. Stante i precedenti, sarebbe stato arduo, forse improprio, molto probabilmente poco produttivo anche perché avrebbe iniziato col recintare anziché esplorare. E la ricognizione dell'informazione esistente, pubblicata e non prima d'ora, complessivamente dispersa, è più che un buon riscaldamento.

Il Rapporto consiste nella raccolta di un vasto numero di tavole statistiche, oltre 300, contenenti dati presentati in serie storiche e per lo più aggiornati al 2009. Il livello territoriale di diffusione è quello regionale e, in alcuni significativi casi, sono state predisposte tavole di confronto dell'Italia con i principali paesi europei. Le tavole sono organizzate in tre sezioni Contesti, Famiglia e coesione sociale, Spesa ed interventi per la coesione sociale. Nella prima sezione i contesti più classici, demografico (struttura e dinamica della popolazione e delle famiglie) ed economico (conti economici e struttura produttiva) sono affiancati da un focus sul mercato del lavoro, di cui nel rapporto si trova una raccolta di tavole statistiche inedite di fonte Inps. La seconda sezione presenta i dati disponibili su alcuni temi verso cui le politiche a sostegno della coesione sociale sono chiamate a intervenire – capitale umano, conciliazione, salute, povertà e disabilità. Infine, la terza parte contiene dati sulla spesa sociale delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, e sugli interventi in essere a sostegno del reddito.

Non ha senso tentare qui un'illustrazione del contenuto informativo delle tavole, che però sono a disposizione sul sito Istat (in formato excel!) e terreno di confronto per infinite analisi, più interessante sembra invece segnalare alcune novità della raccolta. A conferma della centralità che la partecipazione al mercato del lavoro rappresenta per l'accesso alla protezione e all'inclusione sociale nel nostro paese, le tavole relative al mercato del lavoro presentano i dati più completi aggiornati ed innovativi (sezione I.3). L'informazione statistica com-

prende sia i classici indicatori del mercato del lavoro, anche «tagliati» per classi di età specifiche come i giovani di 15-24 anni, i lavoratori maturi 55-64enni, sia prospettive di osservazioni meno ricorrenti, come i differenziali salariali, il tasso di posti vacanti, i dipendenti a termine, gli occupati part time. Nel quadro del mercato del lavoro, accanto alla tavole appena ricordate, già note e per lo più provenienti dalla Rilevazione sulle forze di lavoro dell'Istat, si trovano dati di provenienza Inps che illustrano le principali caratteristiche del mercato del lavoro dipendente nel settore privato e quindi livelli occupazionali, tipologie professionali e livelli retributivi con piani di distinzione interessanti. Sempre in questa sezione sono presentate una serie di tavole dedicate ai contribuenti della gestione separata al cui interno è possibile identificare numerosità e principali caratteristiche demografiche dei cosiddetti lavoratori atipici. Tra queste tavole, l'Inps propone un esercizio di creazione di una matrice di transizioni (principalmente ad altre gestioni della previdenza) in cui sono seguiti quasi 400 mila iscritti alla gestione per quattro anni (dal 2005 al 2009). Inoltre, il Ministero del lavoro ha predisposto ad hoc alcune tavole contenenti dati inediti sul sistema delle Comunicazioni obbligatorie in grado di fornire, anche se solo per il 2009 e parte del 2010, uno spaccato della dinamica di creazione e perdita dei posti di lavoro nel nostro paese.

La seconda sezione raggruppa, sotto il titolo di famiglia e coesione sociale, dati su tematiche molto diverse tra loro. Si tratta, secondo l'ottica utilizzata nell'organizzazione delle informazioni, dei fattori di vantaggio o rischio rispetto a possibili tensioni che famiglie e individui possono dover affrontare nel corso della loro vita. Il quadro qui, specie per alcuni argomenti, risulta decisamente meno coerente anche in ragione della scelta di non pubblicare, se non laddove inevitabile e chiaramente nelle serie storiche, dati precedenti al 2007. Poiché per le tematiche prettamente sociali il sistema di rilevazione principale è rappresentato dalle indagini multiscopo che hanno cadenza quasi sempre quinquennale, questa decisione ha portato alla rinuncia di dati anche importanti, che del resto nella loro versione attuale sono già ampiamente noti e diffusi in molte occasioni, come quelli sulla disabilità normalmente forniti da «Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari» (ultima rilevazione 2004/2005). Allo stesso modo non sono stati riproposti i dati della multiscopo «Famiglie e soggetti sociali» che mette a fuoco il ciclo di vita di individui e famiglie, i comportamenti sociali e eventuali fenomeni emergenti su, ad esempio, reti di sostegno, percorsi lavorativi, mobilità e reti sociali, ecc. (ultima rilevazione

2003, l'uscita dei nuovi dati relativi al 2009 è prevista per il primo semestre 2011). Tuttavia, se si sarebbe desiderato di più su questo e sulla rappresentazione dello stato di salute, ivi incluse le condizioni di dipendenza, come sui condizionamenti dei carichi di cura in particolare per le donne, anche in questa sezione si trovano dati di indubbio interesse, come i dati sui congedi parentali in «Distribuzione del tempo e carichi di cura». E molto completo è anche il quadro dei dati su povertà, assoluta e relativa, e deprivazione.

Infine, le tavole raccolte nella terza sessione cercano di fare un quadro della spesa e degli interventi pubblici volti a sostenere il reddito e a fornire i principali servizi sociali. Se da un lato, quindi, si presentano i dati Istat sulla spesa delle amministrazioni pubbliche centrali e locali per la protezione sociale, dall'altro viene fornita una raccolta di dati di fonte Inps, e anche in questo caso per lo più inediti, sui principali ammortizzatori sociali, tra cui si segnalano le tavole sul numero di persone – non di ore! – beneficiarie d'indennità d'integrazione salariale ordinaria e straordinaria (cassa integrazione); sui beneficiari di indennità di disoccupazione e di mobilità; sui pensionati (e le pensioni) e sui beneficiari di politiche attive sul mercato del lavoro (ovvero assunzioni agevolate, sgravi contributivi, contratti di inserimento etc).

Si tratta evidentemente di un lavoro aperto, in fieri, interlocutorio cui è stato assegnato il compito istituzionale di proporre entro la fine del 2011 una rappresentazione (statistica) del concetto di coesione sociale, che ci si augura sappia dare spazio anche a dimensioni a cui in questa fase è stata prestata solo parziale attenzione, come quella di capitale sociale, fiducia, partecipazione, sicurezza, o ad alcuni temi che pure sono centrali per la coesione sociale: flussi migratori e livelli di integrazione e il tema della cura, sia sul lato della domanda che dell'offerta.

A tal fine, l'Istat ha costituito un comitato scientifico che si accinge ad una fase di consultazione dei principali attori sociali produttori e utilizzatori di dati in relazione al tema della coesione e ad una ricognizione e integrazione in unico sistema informativo di dati di fonte amministrativa o derivanti da indagini, da statistiche derivate o rielaborazioni. Non meno importante, ci si aspetta che il lavoro prodotto possa dare un contributo nella rilevazione dei bisogni informativi da parte di istituzioni e organizzazioni che operano sui temi sociali.

Osservatorio Europa*

Nota periodica di informazione sulle principali notizie relative all'azione sociale della Ue e sul dibattito politico, sindacale e istituzionale europeo

1. Introduzione

Qual è la risposta dell'Unione europea alla crisi finanziaria, economica e di bilancio che ha colpito molti paesi membri? In questo primo numero della nuova rubrica *Osservatorio Europa*, analizziamo quattro aspetti centrali della recente azione dell'Ue che influenzeranno il futuro delle politiche sociali nei paesi membri.

In primo luogo richiamiamo la nuova strategia *Europa 2020* che, sostituendo la Strategia di Lisbona appena conclusa, pone le basi del futuro sviluppo economico e sociale dell'Unione. Il secondo passaggio, che rischia di avere pesanti effetti sulle politiche sociali nazionali, è rappresentato dalla revisione (ancora in corso) del Patto di stabilità e di crescita. Il dibattito europeo si è poi concentrato negli ultimi mesi sul tema pensionistico: la Commissione ha infatti lanciato una vasta consultazione sulla base del Libro verde pubblicato nella scorsa estate. Quarta dimensione del dibattito europeo dopo la crisi è infine rappresentata dal Rapporto Monti sull'ulteriore sviluppo del mercato interno.

Le azioni appena richiamate ci sembra rappresentino – nonostante la persistenza del tema sociale – il tentativo di rafforzare la logica liberale del processo d'integrazione. La risposta alla crisi è largamente centrata sul doppio binario della stabilità di bilancio e delle riforme strutturali (tra cui anche quelle del welfare). Entrambe le strategie rischiano di porre la spesa sociale sotto una pressione sempre maggiore.

* L'«Osservatorio Europa» è redatto da Cécile Barbier, ricercatrice presso l'Osservatorio sociale europeo di Bruxelles e David Natali, direttore scientifico dello stesso Ose e docente all'Università di Bologna-Forlì in collaborazione con Carlo Caldarini, direttore dell'Osservatorio Inca-Cgil di Bruxelles.

2. Le principali novità a livello istituzionale

2.1 La strategia Europa 2020

Europa 2020 è il nuovo progetto dell'Ue – adottato nel giugno del 2010 – per lo sviluppo dell'economia sociale di mercato nel prossimo decennio. L'obiettivo è quello di far ripartire la crescita in Europa sulla base di un modello legato alla conoscenza, alle basse emissioni di carbonio e all'inclusione sociale (in sintonia con 10 linee guida). Il nuovo progetto pluriennale, che sostituisce la Strategia di Lisbona, lascia aperte molte incognite. La nuova strategia appare ancora più concentrata sulla sorveglianza delle politiche macroeconomiche e sulle riforme strutturali (di stampo liberale), mentre il legame con il Patto di stabilità e di crescita è ulteriormente rafforzato. Per quanto concerne la dimensione sociale della nuova strategia, se gli attori del settore sociale vedono con favore la futura creazione di una piattaforma sulla povertà (tra le sette iniziative-faro di *Europa 2020*) e l'inclusione di un orientamento specifico su questo tema tra le 10 linee guida, questa strategia comporta il rischio che la politica sociale sia ridotta alla sola lotta contro la povertà.

Riferimenti:
Conclusioni del Consiglio europeo (25 e 26 marzo 2010)
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/113597.pdf
Raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2010 sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, n. L 191 del 23 luglio 2010
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:191:0028: 0034:IT: PDF

2.2 Una nuova governance economica per l'Ue

Nel mese di giugno la Commissione europea ha avanzato la proposta di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche (macro e micro, attraverso i Grandi orientamenti di politica economica, Gope) e la loro interazione con le politiche di bilancio (Patto di stabilità e di crescita, Psc), in linea con una logica sempre più liberale. Di seguito richiamiamo gli aspetti salienti della nuova governance: la revisione

del Patto di stabilità, l'introduzione del Semestre europeo e l'attivazione del Fondo anti crisi.

Riforma del Patto di stabilità e crescita

Per il Patto di stabilità e di crescita, il 29 settembre la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte per il rafforzamento dei meccanismi di sorveglianza e di sanzione, in materia di debito oltre che di deficit ed estende la logica della sorveglianza alle politiche macro-economiche per la competitività. Gli Stati membri il cui debito superi il 60% del Pil dovranno adottare misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente. La Commissione propone inoltre di istituire un meccanismo di sanzioni finanziarie quasi automatico, ossia basato su un voto cosiddetto «a maggioranza invertita», in base al quale la sanzione proposta dalla Commissione sarà considerata adottata, se il Consiglio non la respinge a maggioranza qualificata.

Riferimenti:

Commissione europea, Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione. Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'Ue, Com (2010) 367 du 30 juin 2010
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:IT:PDF

La novità del Semestre europeo

I ministri degli affari economici e finanziari (Ecofin) hanno adottato un nuovo elemento centrale della governance: il «semestre europeo», ossia un periodo di sei mesi durante il quale ogni anno le politiche fiscali e strutturali (comprese le riforme sociali e del lavoro) degli Stati membri saranno monitorate in linea con il Patto di stabilità e crescita. Il primo semestre europeo inizierà nel 2011.

Riferimenti:

Commissione europea, Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione. Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'Ue, Com (2010) 367 du 30 juin 2010
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:IT:PDF

Conclusioni del Consiglio europeo (16 settembre 2010)
www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=347&lang=EN&directory=it/ec/&fileName=116568.pdf
Task Force Strengthening Economic Governance in the EU, Report to the European Council, Brussels, 21 october 2010
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf
Déclaration franco-allemande Deauville 18 octobre 2010
www.elysee.fr/president/les-actualites/declarations/2010/declaration-franco-allemande.9870.html

Il Fondo europeo di stabilità finanziaria

In seguito al Consiglio europeo di ottobre 2010, il Presidente del Consiglio europeo è incaricato di definire le modalità di modifica del Trattato sul funzionamento dell'Unione (Tfue) per incorporarvi «un meccanismo permanente di gestione della crisi che preservi la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme». Ciò consentirebbe la perpetuazione dello strumento di aiuto alla Grecia e applicabile ad altri paesi, basato sul Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, (istituito nel maggio 2010 per aiutare la Grecia sulla base dell'articolo 122.2 del Tfue) e sul Fondo di stabilità finanziaria europea (Fsfe o *European financial stability facility*).

Riferimenti:
Regolamento (Ue) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, Gazzetta ufficiale n. L 118 del 12/05/2010 http://eur-lex.europa. eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= OJ:L:2010:118:0001:01:IT:HTML
European Financial Stability Facility, 7 june 2010
http://www.efsf.europa.eu/attachments/efsf_framework_agreement_en.pdf

2.3 Libro verde sulle pensioni

Nel luglio 2010 la Commissione europea ha lanciato, sotto forma di Libro verde, una consultazione pubblica su come garantire pensioni adeguate, sostenibili e sicure. Secondo il Libro verde, l'aumento della disoccupazione, il rallentamento della crescita, l'espansione del debito

pubblico e la volatilità dei mercati finanziari hanno reso più difficile far fronte alle promesse pensionistiche. Secondo la Commissione, innalzare l'età di pensionamento può ridurre questo rischio. Altra soluzione proposta, l'introduzione di meccanismi di adeguamento automatico che leghino l'età della pensione all'aumento della speranza media di vita. Mentre il Libro verde riprende molte delle idee tradizionalmente proposte dalla Commissione, le principali novità sono legate al rilievo dato al tema dell'adeguatezza delle prestazioni e all'approccio meno entusiastico al funzionamento del mercato dei fondi pensione.

Riferimenti:

Commissione europea, Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa, Libro verde, Com (2010)365 definitivo, 7.7.2010
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Libro_Verde_Pensioni_2010.pdf

2.4 Rapporto Monti e «Single market act»

La ripresa del mercato interno è uno degli elementi chiave di *Europa 2020*. Il rapporto elaborato da Mario Monti per il presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, ha proposto una nuova strategia per proteggere il mercato interno dal rischio di nazionalismo economico, estenderlo in nuove aree essenziali per la crescita europea, e ottenere a questo proposito un livello di consenso accettabile.
Il 27 ottobre il Commissario per il mercato interno, Michel Barnier, ha presentato il suo Atto per il mercato unico (*Single market act*), facendo propria la formula di Mario Monti, «meno popolare che mai, il mercato unico è oggi più necessario che mai».

Riferimenti:

Mario Monti, Una nuova strategia per il Mercato unico al servizio dell'economia e della società europea, Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, 9 maggio 2010
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/press-releases/pdf/20100510_1_it.pdf

Commissione europea, Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato, Com (2010) 608 definitivo, Bruxelles, 27.10.2010.
http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act_it.pdf

3. Gli attori del «dialogo sociale europeo»

3.1 Governance economica

In una dichiarazione rilasciata al vertice sociale tripartito del 28 ottobre, organizzato sulla scia del Consiglio europeo di ottobre, la Confederazione europea dei sindacati (Ces) ha fortemente criticato l'azione della Commissione e del Consiglio. Secondo la Ces, oltre l'austerità, i progetti di governance economica dell'Unione europea sono troppo concentrati sul tema dell'austerità, e d'altra parte poco convincenti e credibili. Anche tenendo conto delle proposte di Francia e Germania, in favore di regole meno rigide, è difficile credere che l'Europa possa in un modo o in un altro sanzionare uno Stato membro senza provocare una crisi all'interno dell'Ue. Per la Ces, se la governance economica significa solo sanzioni automatiche, non funzionerà.

Riferimenti:
Conseil européen, L'austérité mène à la ruine, 27/10/2010, Communiqué de la Ces, www.etuc.org/a/7782

3.2 Libro verde sulle pensioni

In risposta al Libro verde sulle pensioni, la Ces ha invitato i ministri per l'occupazione e gli affari sociali a riconoscere il principio di solidarietà sia nei regimi previdenziali pubblici, sia in quelli complementari e professionali per garantire ai pensionati il diritto a una vita dignitosa e indipendente, così come prescritto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Ces ha ribadito i principi di base dei sistemi pensionistici in base ai quali la maggior parte dei redditi da pensione deve essere garantita da sistemi pubblici, basati sulla solidarietà all'in-

terno e tra le generazioni, in conformità con la Convenzione 102 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil). Per la Ces, infatti, il ruolo dei sistemi pensionistici non è alimentare i mercati finanziari, ma garantire ai pensionati un reddito dignitoso e perenne.

Riferimenti:
Ces, La réponse de la Ces au Livre vert de la Ce, Comité exécutif des 13-14 octobre 2010
www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-on-Towards-adequate-pension-systems-ETUC-response-to-the-EC-green-paperFR.pdf
Libro Verde Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa, Documento Cgil
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Libro_Verde_Documento_CGIL.pdf
Libro Verde Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa, Risposta del patronato Inca-Cgil
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Libro_verde_Risposta_INCA.pdf

Dal canto suo BusinessEurope (l'organizzazione europea di rappresentanza delle imprese) ha sostenuto l'approccio della Commissione europea. Per l'organizzazione dei datori di lavoro europei, l'Ue dovrebbe continuare a sostenere gli sforzi di riforma degli Stati membri per aumentare la durata della vita lavorativa, promuovere l'invecchiamento attivo e garantire un adeguato equilibrio tra contributi e prestazioni.

Riferimenti:
BusinessEurope, Response to Green Paper: Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems, 20.10.2010
www.businesseurope.eu/DocShareNoFrame/docs/1/HGBGPJLCKAIAMDOCCFDINHPJPDWD9DPYCG9LTE4Q/UNICE/docs/DLS/2010-02189-E.pdf

3.3 Rapporto Monti e «Single market act»

Al Vertice sociale trilaterale, la presidente della Confederazione europea dei sindacati (Ces), Wanja Lundby-Wedin, ha avanzato critiche di

fondo al testo della Commissione per il rafforzamento del mercato interno: «L'impegno in favore del diritto di sciopero è stato annacquato. […] Speriamo ancora che, dopo quattro mesi di consultazione, la Commissione procederà e riuscirà ad arrivare a un risultato. Se così non sarà, la futura evoluzione del mercato interno sarà messa in discussione».

Riferimenti:
Ces, Single Market Act, la bataille continue. Les aspects sociaux de la proposition du Single Market Act ont donné lieu à une bataille inattendue au sein de la Commission européenne, Communiqué de presse, 28.10.2010
www.etuc.org/a/7793

4. Dibattito intellettuale

Richiamiamo qui due recenti contributi al dibattito scientifico e intellettuale relativo al processo d'integrazione europea. Da un lato, facciamo riferimento al manifesto prodotto da un gruppo di economisti francesi critici rispetto all'Ue e alla sua politica economica e sociale che larga eco ha avuto in Europa. Dall'altro, richiamiamo il lavoro del Gruppo Bruegel, un *think-tank* con posizioni liberali più coerenti con gli ultimi sviluppi del processo d'integrazione.

Il «Manifesto degli economisti atterriti» e le 10 false verità sull'economia dell'Ue

Il gruppo di economisti francesi critici rispetto alle politiche neoliberali, che si autodefiniscono «atterriti», e che fanno capo all'*Association française d'eco-nomie politique*, ha pubblicato il 1° settembre 2010 un manifesto per denunciare le «10 falsità» che stanno guidando le scelte politiche della Ue e per proporre 22 misure per uscire dalla crisi economica. Per i firmatari del Manifesto, siamo oggi di fronte ad un'Europa liberale, il cui obiettivo è adeguare le imprese europee alle esigenze della globalizzazione. La costruzione dell'Europa diventa quindi un'opportunità per minare il modello sociale europeo e per deregolamentare l'economia.
Per promuovere un vero modello sociale europeo, gli *économistes atterrés* lanciano due proposte. Da una parte, mettere in discussione la libera circolazione dei capitali e delle merci tra l'Unione europea e il mondo,

negoziando nuovi accordi bilaterali o multilaterali. Dall'altra, al posto della politica della concorrenza, assumere come principio guida della costruzione europea un processo di *armonizzazione nel progresso*, ossia stabilire obiettivi comuni vincolanti tanto in materia di progresso sociale quanto in materia di politica macroeconomica.

Riferimenti:
Manifeste des économistes atterrés
http://economistes-atterres.blogspot.com/2010/09/manifeste-des-economistes-atterres.html

Le dimensioni della crisi europea secondo Bruegel

Una visione largamente diversa del processo d'integrazione economica e del relativo paradigma è proposta dal Centro Bruegel, *think-tank* brussellese, presieduto da Mario Monti. In un recente articolo, sono state avanzate alcune proposte sulla riforma del Patto di stabilità a fronte delle più recenti crisi, quella finanziaria della Grecia e quella di competitività e crescita (nonché di debito privato) della Spagna.
Gli autori (Benedicta Marzinotto, Jean Pisani-Ferry e André Sapir) illustrano con chiarezza i problemi incontrati dal 2008 dalle diverse economie della zona euro. I dati dimostrano come lo squilibrio finanziario sia solo una delle sfide a cui le economie europee devono fare fronte. Il caso spagnolo, in particolare, dimostra come altre tensioni possano nuocere alla crescita di lungo periodo. Pur riconoscendo la coerenza del disegno europeo per il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, gli autori propongono alcune modifiche. Si tratta in primo luogo di rendere più affidabili i conti pubblici e più veritiere le stime prodotte a livello nazionale (ad esempio sul livello del debito e del deficit annuale). In secondo luogo, si tratta di inserire – in linea con l'articolo 143 del Trattato – strumenti di tutela dei paesi membri che incorrano in gravi crisi finanziarie. Si tratta di applicare con maggiore prontezza all'area dell'euro l'assistenza finanziaria predisposta da tale articolo.

Riferimenti:
Marzinotto B., Pisani-Ferry J. and Sapir A., Two Crises, Two Responses, Bruegel Policy Brief 2010/01, March 2010
www.bruegel.org/pdf-download/?pdf=uploads/tx_btbbreugel/pb_2010-01_final.pdf

5. Eventi principali

Il 14 e 15 settembre si è tenuta a La Hulpe, vicino Bruxelles, una conferenza sul coordinamento delle politiche sociali a livello europeo nel contesto della strategia *Europa 2020*. È stata l'occasione per riflettere su come coordinare meglio le politiche sociali europee e nazionali, nonché quelle della strategia 2020. L'Osservatorio sociale europeo (Ose) è stato coinvolto nella preparazione della Conferenza nel quadro della Presidenza belga dell'Ue. A dicembre 2010 è prevista la pubblicazione di un libro che raccoglie i contributi di alcuni tra i maggiori studiosi e politici europei e americani in questo settore.

Riferimenti:
Coordination des politiques sociales des états membres de l'Ue dans le contexte de l'Europe 2020, 14 et 15 septembre 2010, La Hulpe
http://socialsecurity.fgov.be/eu/fr/agenda/14-15_09_10.asp

Sempre sotto la Presidenza belga dell'Ue e per l'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale 2010, l'Ose ha organizzato il 20 ottobre una conferenza internazionale sul ruolo delle parti sociali nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, sponsorizzata da Recwowe (*Reconciling Work and Welfare*, rete di eccellenza del VI Programma quadro). Su richiesta del ministro belga per l'Occupazione e le Pari opportunità, l'evento si è concentrato sull'attivazione, la qualità e sulla povertà del lavoro (*working poor*). Il progetto mira ad un coinvolgimento più attivo delle parti sociali belghe ed europee sul tema della povertà, migliorando nel contempo la collaborazione tra le parti sociali e gli altri attori coinvolti nella lotta contro la povertà, in Belgio e in Europa.

Riferimenti:
Emploi et Pauvreté: Le rôle des partenaires sociaux dans la lutte contre la pauvrete et l'exclusion sociale, 20 octobre, Bruxelles
www.ose.be/EN/presidency/20thOctober2010.htm
www.ose.be/FR/presidence/20octobre2010.htm

Circa 200 persone provenienti da 14 paesi hanno partecipato al colloquio europeo sulla *Comunicazione sui diritti alla pensione in Europa* orga-

nizzato dall'Ufficio nazionale belga delle pensioni (Onp/Rvp) e dalla *European social insurance platform*, la piattaforma europea degli istituti di previdenza pubblica. Dal dibattito è emersa la necessità di sviluppare ulteriormente la comunicazione e l'informazione sui diritti alla pensione, in particolare migliorandone la qualità e aumentando il valore legale della procedura.

Riferimenti:
Communication on pension rights in Europe, 25 November 2010, Brussels
http://rvponp.eventplus.be/page/16/PRESENTATIONS/

Il 29 novembre si è svolta a Bruxelles la Conferenza della Commissione europea sul libro verde sulle pensioni. Nel suo discorso introduttivo il commissario László Andor ha toccato molti dei temi su cui si è concentrato l'intero dibattito: l'impatto sui sistemi pensionistici dell'invecchiamento della popolazione, la necessità di adeguare l'età pensionabile; la crisi economica e i provvedimenti adottati per cercare di limitarne gli effetti negativi.

Riferimenti:
Conference on the Green Paper on Pensions, 29 November 2010, Brussels
http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=304&furtherEvents=yes

Numeri da non perdere (fonti statistiche per conoscere meglio l'Ue)

European Commission, *Employment in Europe 2010*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010
http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=593

Eurostat, *Social Participation and Social Isolation*, Methodologies and Working papers, 2010
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-014/EN/KS-RA-10-014-EN.PDF

Eurostat, *Eurostatistics Data for Short-Term Economic Analysis*, Statistical books, Issue number 11/2010
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BJ-10-011/EN/KS-BJ-10-011-EN.PDF

Eurostat, *Money Laundering in Europe*, Report of work carried out by Eurostat and DG Home Affairs, Methodologies and Working papers, 2010
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-003/EN/KS-RA-10-003-EN.PDF

Eurostat, *Economic Downturn and Stress Testing European Welfare System*, Methodologies and Working papers, 2010
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-013/EN/KS-RA-10-013-EN.PDF

Eurostat, *Analyzing the Socioeconomic Determinants of Health in Europe: New Evidence from the EU-SILC*, Methodologies and Working papers, 2010
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-016/EN/KS-RA-10-016-EN.PDF

Eurostat, *Educational Intensity of Employment and Polarization in Europe and the US*, Methodologies and Working papers, 2010
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-019/EN/KS-RA-10-019-EN.PDF

Gli autori

Giovanna Altieri economista, è direttore dell'Ires. Svolge attività di ricerca sui temi del mercato del lavoro e delle politiche per l'occupazione, con particolare attenzione al genere.

Katia Berti ha conseguito un dottorato di ricerca in Economia politica alla University of Nottingham. Lavora come analista alla Commissione europea dal 2009, dove si è occupata principalmente di politiche di contrasto della povertà e di schemi di reddito minimo.

Antonia Carparelli economista di formazione, è responsabile del coordinamento delle politiche di protezione e inclusione sociale alla Direzione generale per l'Occupazione e gli Affari sociali della Commissione europea, dove lavora dal 1993.

Robert Castel, sociologo, è direttore dell'École des Hautes Études en Sciences sociales di Parigi.

Carla Collicelli è vice direttore generale della Fondazione Censis, si occupa di ricerca sociale su welfare state, politiche di protezione sociale, emigrazione e famiglia. È docente di Sociologia della salute nell'Università di Roma «Sapienza» e di Sociologia dei servizi nell'Università di Roma Tre. È corrispondente nazionale dell'Osservatorio sulle migrazioni dell'Ocse (Sopemi).

Colin Crouch è professore di Governance e gestione pubblica nella Warwick Business School dell'Università di Warwick, Regno Unito. Ha insegnato presso l'Istituto universitario europeo a Firenze, l'Università di Oxford e la London School of Economics.

Elena de Filippo, professore a contratto di Sociologia delle migrazioni presso all'Università di Napoli «Federico II», è presidente della cooperativa «Dedalus» di Napoli dove svolge, tra l'altro, attività di ricerca e coordinamento dei servizi per immigrati.

Grazia De Maio, sociologa, perfezionata in Metodi e tecniche della ricerca sociale, dal 2001 collabora con il Formez Pa - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento della pubblica amministrazione – dove si occupa di progetti complessi, relativi ad attività di ricerca, assistenza tecnica e formazione a supporto dello sviluppo delle competenze interne alla Pa regionale e locale.

Fiorenza Deriu è professore a contratto presso il Dipartimento di Scienze statistiche della Facoltà di Ingegneria dell'informazione, Informatica e Statistica dell'Università di Roma «Sapienza». Autrice di saggi e curatrice di volumi sulle vecchie e nuove forme di povertà, sul mercato del lavoro e le scelte familiari dei giovani, nonché sull'età anziana e l'invecchiamento attivo, sempre con una particolare attenzione alla prospettiva di genere.

Giuseppe Di Lieto è ricercatore Isfol presso l'area Politiche e offerte per la formazione continua, e svolge attualmente un dottorato di ricerca in Sociologia presso il Dipartimento di Sociologia dell'Università di Bologna.

Ivana Fellini è ricercatrice in Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale dell'Università degli studi di Milano «Bicocca», si occupa di analisi e tendenze del mercato e delle politiche del lavoro, dell'articolazione delle forme dell'occupazione e della trasformazione delle professioni.

Mauro Ferrari è docente a contratto di Etnografia dell'organizzare presso l'Università degli studi di Padova. Svolge attività di ricerca, formazione, consulenza e docenza sui temi delle politiche sociali, dell'immigrazione, delle organizzazioni, dell'ecologia, temi su cui ha pubblicato diversi saggi.

Angela Genova, sociologa, collabora con il Dipartimento di studi su società, politica e istituzioni (Disspi) dell'Università di Urbino «Carlo Bo», dove insegna Politiche sociali. Si occupa di politiche sociali e sanitarie in prospettiva comparata.

Manuel Marocco è ricercatore presso l'Isfol. È dottore di ricerca in Diritto delle relazioni di lavoro e collabora con la cattedra di Diritto del lavoro della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma «Sapienza».

Antonella Meo è ricercatrice in Sociologia presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Torino. Ha svolto attività di studio e di ricerca prevalentemente nell'ambito delle tematiche della vulnerabilità, della povertà ed esclusione sociale.

Cristina Montesi è ricercatrice presso la cattedra di Politica economica della Facoltà di Economia di Perugia, professore affidatario di Economia industriale e di Economia dell'Ambiente presso la sede di Terni della medesima Facoltà e di Economia dello Sviluppo presso l'Università degli Stranieri di Perugia.

Enrica Morlicchio è professore associato di Sociologia dello sviluppo nell'Università di Napoli «Federico II», dove coordina la Scuola di dottorato in Scienze sociali.

Heinz-Herbert Noll dirige il Centro di ricerca sugli indicatori sociali del Gesis - Istituto Leibniz per le Scienze sociali di Mannheim, Germania. È autore di numerose pubblicazioni su indicatori sociali, qualità della vita, disuguaglianza sociale e trend dei cambiamenti sociali in prospettiva comparata. È inoltre presidente della Società internazionale per gli studi sulla qualità della vita.

Roberto Rizza insegna Sociologia del lavoro e Politiche del lavoro presso l'Università di Bologna.

Chiara Saraceno è stata fino al 2008 professore di Sociologia della famiglia presso l'Università di Torino dove ha anche diretto in Centro interdisciplinare di ricerca delle donne (Cirsde); attualmente è professore di ricerca al Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Elisabetta Segre è ricercatrice presso l'Istat e dottoranda presso il Dipartimento di Economia dell'Università di Roma «Sapienza». Collabora con il Centro di ricerca interuniversitario sullo stato sociale e con la Campagna «Sbilanciamoci!». Si occupa principalmente di stato sociale, politiche di istruzione e indicatori di benessere.

Francesco Vona è dottore di ricerca in Economia, specializzato nello studio dell'impatto dell'innovazione su produttività, diseguaglianza ed evoluzione delle competenze richieste dal mercato del lavoro. È stato

visiting researcher all'Università di Manchester ed è ricercatore all'Ofce-Dric in Francia.

Daniele Zaccaria, dottore di ricerca in Sociologia economica, è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale dell'Università degli studi di Milano «Bicocca». I suoi principali interessi di ricerca riguardano le transizioni nel mercato del lavoro, l'invecchiamento attivo e lo sviluppo locale.

English Abstracts

In a «Society of Individuals». Notes on the Socio-anthropological Dimension of Social Protection

Robert Castel

After some prefatory remarks on the recent change in the meaning of «reform», a term now also used by the free-trade right as a means of attacking social and labour protection, the author dwells on what he describes as the socio-anthropological component of social protection. It is thanks to this basis of resources and rights, gained over time, that the modern individual is formed as an effective member of a «society of fellow-men». Fundamentally for this reason, in the present trend towards a «society of individuals» there is greater need for social protection, not less. This in turn should be modified, linking new rights to what are now unignorable requirements of flexibility and mobility.

Risks Old and New. How Policies React to the Modification of the Social Contract

Chiara Saraceno

Changes in the family and in the jobs market, as well the globalization of the economy and the movements of people have weakened the three pillars on which the welfare state was built: job security, long-lasting marriage based on a division of labour, and fixed national borders. There is much talk of «new social risks», but the old ones have not disappeared. This contribution discusses the steps taken by various countries to deal with two of the most talked-about of these supposedly new social risks: the need to reconcile care responsibility and participation in the jobs market (with the linked potential risk of a care deficit) not only when there are small children, but also given the growing demand for care by weak old people; and the de-standardization of life paths as both labour and family relations have weakened. The dif-

ferences in terms of adequacy do not depend only on mechanisms of path dependency, but also on timing and the economic context of these changes. The Italian situation seems particularly unfavourable from this point of view.

Europe 2020. Policies against Poverty and Exclusion in the European Strategy for the Next Decade

Antonia Carparelli, Katia Berti

The European Union's new strategy, Europe 2020, offers an integrated and innovative response to the economic and social challenges that the economic crisis has highlighted or worsened. Proposed and adopted during the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion, Europe 2020 places the reduction of poverty and exclusion as one of the Union's priorities and defines a quantitative aim to be reached before the end of the decade. To support this commitment and make it credible, the European Commission has proposed a flagship initiative, the European Platform to Combat Poverty and Social Exclusion, one of whose tasks will be to appeal to social innovation to find adequate responses to social risks old and new.

Employment, Consumption, Debt and Industrial Relations Systems in Europe. A Path of Research

Colin Crouch

Comparisons between British and German employment performance in recent years have characterized the two countries as, respectively, finding a formula of high employment based on high consumption expenditure financed by household debt, and remaining tied to an external trade and low consumption model that no longer creates jobs. Placing these two countries in a wider perspective of all European Union member states and the Usa reveals a different picture. Two different patterns seem associated with high employment levels: a northern European one of low consumption expenditure and high household debt, and an Anglophone one of high consumption expenditure and high household debt. Links for these contrasting mod-

els are sought in their very different social policy and industrial relations systems. Questions are raised concerning the role of household debt in the northern European cases, and the lack of any clear patterns differentiating much of western, southern and central Europe.

Objective and Subjective Indicators of Social Cohesion. Italy and Germany in the European Scenario

Carla Collicelli, Heinz-Herbert Noll

The aim of this essay is to bring out the efforts of European researchers to construct significant measurements of the different dimensions of social cohesion, with particular attention to Italy and Germany. Systematic comparison between European countries shows Italy as being less cohesive than Germany, even bearing in mind that both are less cohesive than Scandinavian countries. The attempt to verify the differences in the reaction to the recent economic-financial crisis seems to indicate a correlation between low cohesion and the negative impact of the crisis on employment and poverty.
The second part of the essay describes analyses by international bodies of the different impact of the crisis on living conditions in European countries. Lastly, the weight of investments in the service sector is considered, particularly public services, for a better reaction to the crisis. The characteristics of the German model of the «social market economy» emerge well, as a result of the opportunities they offer to combat the excesses of market logics.

Public, Private, Common. Lessons from the World Crisis

Cristina Montesi

After bringing out the specific elements of the present economic crisis, the essay shows how the peculiar characteristics of the ongoing crisis require proactive state intervention on the economy, as both guide and agent, through economic planning, and structural change of the development model. The essay also points out the equal importance that other institutions can have in explaining the crisis and how to get over it: the civil virtues that individuals can acquire in various

ways and social capital, understood as all those social relations of trust that not only precede the market and so create a favourable atmosphere for trade, but also avoid its failures due to opportunism, informational asymmetries and contractual incompleteness. For the author, the plurality of principles of regulation should also have a corresponding plurality of economic forms (private, public and civil), a plurality of business forms (private, public, mixed public and private, co-operative, non-profit) and a plurality of forms of goods (private, public, relational, common). The essay concludes with an examination of the economic policy proposals advanced by some experts close to the Italian left – collected in the volume edited by Laura Pennacchi, *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi mondiale* (Ediesse, Rome, 2010) – which are significantly novel in their outlook even in relation to their cultural and intellectual roots.

Effects of the Crisis and Employment Dynamics in Italy and Europe

Ivana Fellini, Daniele Zaccaria

The analysis considers the effects on employment of the crisis in Italy in the period 2008-2009, suggesting that the redefinition of the characteristics of job demands, and not just their level, is a suitable way of understanding the specific features of the Italian situation. Comparing employment dynamics in Italy with those of other European countries there emerges, as in other countries, the greater weakness of non-standard employment, but also – uniquely – a contraction in more qualified jobs and an increase in non-qualified ones. The effects of this adjustment have been socially differentiated and selective, penalizing above all the younger, more qualified members of the work force, and proving to be more serious in the South, where the role of unemployment pay and the compensatory effects of the service sector have been weaker.

Italian businesses are fragmented and not very innovative, and there is little interest from the political and institutional world in the contexts of innovation and competitiveness, and this may have encouraged adaptive and defensive strategies in the choices of re-sizing and in the definition of new employment requirements.

Italy. Female Employment in a Time of Crisis: New Segmentation and Old Contradictions

Giovanna Altieri

The article examines the progress of female employment in the face of the world economic crisis that has hit the country. The aim is to bring out how, in the present-day scenario, not only gender inequalities, related to the trends of the last fifteen years, are growing, but also those between women. In a context where there are serious employment difficulties, the unequal distribution of opportunities, both between different areas and different classes, produces further fragmentation. At the same time, there is an emerging «need» for women to work, to reduce the economic vulnerability of the family, given the serious implications on economic wellbeing and expenditure on children. The conclusions emphasize the clear risk of widening the gulf between a North that may already be enjoying an upturn, and a South where those regressive phenomena might be consolidated, forcing women into an anachronistic role as housewives and excluding the young from jobs and professional training.

Reflections on the Anti-cyclical Role of Educational Policies: Theories and Historical Experiences

Elisabetta Segre, Francesco Vona

The aim of this article is to illustrate the main economic mechanisms that can create problems of coordination and under-accumulation of human capital during periods of economic slowdown due to short-term idiosyncratic shocks and/or the need for a more profound restructuring of the economic system (e.g. in the presence of technological revolutions). The analysis of these mechanisms is followed by the illustration of some historical cases in which policies aimed at encouraging human capital accumulation have led to a proper coordination between human capital, physical capital and technology, thus overcoming a period of crisis. Finally, the last part presents the results of an analysis aimed at evaluating how temporary salary shocks can have permanent effects on the level of human capital by reinforcing family bonds.

Economic Crisis and Regional Wage-support Policies

Manuel Marocco

The crisis of the system of production has had the effect of reinforcing the role of regional administrations in managing passive labour policies. In fact, we need to consider not only the functions of running – and financing – the benefits system, delegated to the regions in the agreement between state and regions of February 2009, but also the array of additional and substitute interventions that have been made by locally autonomous bodies. Yet regional interventions, lagging behind national interventions, have been patchy and inevitably limited to the immediate area, and bring out the potentially disruptive character intrinsic to more recent developments in the area of wage-protection policies, when they are not sufficiently accompanied by a strongly equalizing action at national level.

Derogated Benefits: which Regional Welfare Systems?

Giuseppe Di Lieto, Roberto Rizza

The article presents the first results of ongoing research and monitoring. It describes national legislation, the general aims behind the organization of the benefits being derogated, and then considers how the regions have regulated their interventions, particularly as regards activities of guidance and training. It also offers some thoughts on critical elements that have emerged from the interviews with those working in labour services and with workers undergoing retraining and guidance, who enjoy wage support. In the conclusions, the evidence emerging from the analysis is related to more general questions connected to the characteristics of social protection of labour in Italy.

Immigrant Workers in Turin: Factors of Vulnerability and Processes of Impoverishment

Antonella Meo

The article presents the main results of some exploratory research in Turin on immigrant workers and the risks of poverty that they run. It

analyses the impact of the economic situation on the living and working conditions of foreigners, showing how in Turin the present economic crisis is compromising the process of social integration in the last decade of many foreigners who had long been in Italy, and were being joined by their families, buying a house, and seeking to set up a stable life. The picture that emerges has many critical points: work conditions have worsened, many jobs have been lost, with people falling back on the black economy, encountering serious difficulties in finding work, and job protection being reduced.

The Impact of the Crisis on Foreign Workers. Returning Migrations in Campania

Elena de Filippo, Enrica Morlicchio

The article analyses «returning» internal migrations of immigrants in Italy, particularly towards the region of Campania. In the past this region had the dual role of a transit area and a stabilization area, but it is now becoming the main destination of immigrants who lose their jobs as a result of the crisis. In particular, the essay examines the impact these new internal flows have on social cohesion both in the regions being left and in the job market in Campania. Interviews with direct witnesses and immigrants reconstruct the processes of skidding and impoverishment in the context of the crisis of the Neapolitan model of survival, which had previously been able, however unsatisfactorily, to receive even those immigrants in the most desperate conditions.

The Housing Emergency in Rome: Existential Trajectories from Vulnerability to Social Exclusion

Grazia De Maio, Fiorenza De Riu

Although the right to a house is widely recognized, even today many people in numerous European countries experience conditions of housing deficit, which can create and determine conditions of real social exclusion. This study analyses the particular language of the narratives of a group of interviewees to identify the factors that resist or propel the transition processes from conditions of vulnerability to

situations of social exclusion. The analysis identifies terms that are emblematic of the breaking points in the life histories, with particular reference to some fundamental topics (housing, family, work, participation in protest movements).

Local Welfare Systems. Ten Years after Law 328/2000

Mauro Ferrari

The article is based on qualitative and ethnographic research and on interventions of consultation and training in various medium-sized districts in two Italian regions (Emilia-Romagna and Lombardy). The analysis makes use both of categories relating to welfare dynamics and references typical of organizational studies. After introducing matters concerning the application of law 328/2000 and describing the main scenarios concerning two regional architectures, it considers the ongoing dynamics in some local welfare systems, bringing out some of their strongly ambivalent aspects.

The Crisis as a Factor for Reorganizing Local Welfare: the Case of the Marches

Angela Genova

This article analyses the changes in the regulations and institutions of the social policies system following the economic crisis through the case study of the region of the Marches, and starts from the theory that less structured institutional contexts are feeling the economic crisis more markedly and their choices tend to break with the general trend of the last ten years.
The change of institutional paradigm taking place in the Marches suggests a series of reflections of national significance on the potentiality and limitations of local governance and organization as encouraged by law 328/2000, bringing out some of the main limitations and potentiality in the processes of institutional learning at local level.

Traduzione dall'italiano di Richard Bathes

Call for Paper

Nuova programmazione 2011
I giovani ricercatori e gli studiosi di politiche sociali che intendo presentare un proprio contributo scientifico sui temi proposti di seguito:

- *Sistemi di welfare e processi di privatizzazione della cura. Tendenze in corso e modelli alternativi - n. 2,*
- *La condizione giovanile in Italia e in Europa. Occupazione, welfare, opportunità - n. 3,*
- *Non autosufficienza: politiche europee a confronto - n. 4,*

possono inviare alla redazione un abstract (max 1.800 caratteri, spazi inclusi) entro:

- il 30 gennaio (intero contributo 30 marzo), per il n. 2,
- il 30 marzo (intero contributo 30 maggio), per il n. 3,
- non è prevista l'accettazione di contributi selezionati sulla base di una call per il n. 4.

«Fuori dal tema»
Nella sezione «Fuori dal tema» vengono pubblicati saggi valutati da *referee* anonimi e non vincolati tematicamente alla monografia.
I giovani ricercatori e studiosi interessati a sottoporre un proprio lavoro potranno inviarlo al di fuori di specifiche scadenze.

Sia nel caso della sezione «Fuori dal tema» sia per i contributi destinati alle monografie, i saggi dovranno basarsi su ricerche o analisi originali ed essere conformi nello stile e nei contenuti ad un articolo di tipo accademico. La lunghezza dei lavori non dovrà superare i 30.000 caratteri, spazi inclusi.
Gli abstract nel caso delle monografie e gli articoli per il «Fuori dal tema» dovranno essere inviati per posta elettronica alla redazione della rivista –

rpsonline@ediesse.it – ed essere accompagnati da un breve *curriculum vitae* del percorso formativo/professionale dell'autore. Le mail dovranno contenere nell'oggetto la dicitura «proposta di contributo_FdT» ovvero «proposta di contributo_n.X-*2010*».
Gli autori riceveranno comunicazione solo nel caso i propri lavori siano stati accettati; la comunicazione avverrà entro 60 giorni dalla ricezione da parte della redazione.