



RPS

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTRICE

Rossana Dettori

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli
Jean-Claude Barbier
Corrado Bonifazi
Giuliano Bonoli
Paolo Calza Bini
Gianluca Busilacchi
Massimo Campedelli
Francesca Campomori
Antonio Cantaro
Stefano Cecconi
Andrea Ciarini
Giuseppe Costa
Colin Crouch
Gianfranco D'Alessio
Sandro Del Fattore
Paolo De Nardis
Fiorenza Deriu
Nerina Dirindin
Ivana Fellini
Vincenzo Fortunato
Maurizio Franzini

Dora Gambardella
Gianni Geroldi
Maria Grazia Giannichedda
Ian Gough
Elena Granaglia
Matteo Jessoula
Angelo Marano
Nicola Marongiu
Andrea Mornioli
Stefano Neri
Michele Pagliaro
Giordana Pallone
Emmanuele Pavolini
Laura Pennacchi
Enrico Pugliese
Michele Raitano
Mario Sai
Tania Scacchetti
Cristina Solera
Giovanna Vicarelli
Alan Walker

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

RPS

N. 1 – GENNAIO-APRILE 2024

Direzione, redazione e segreteria
Corso d'Italia 27 - 00198 Roma
Tel. 345 7011231 - rps@futura.cgil.it

Tariffe di abbonamento online 2024
Annuo 50,00 euro
Una copia digitale 22,00 euro

L'abbonamento può essere attivato sul sito
<https://www.futura-editrice.it/rps/>

Proprietà
Futura s.r.l.

Registrazione Tribunale di Roma Sezione Stampa
n. 30 del 24/02/2021

Coordinamento
Rossella Basile

Stampa
O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma
Finito di stampare nel mese di aprile 2024

Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività.

La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.

COMITATO DI REDAZIONE

Luca Alteri
Lisa Bartoli
Rossella Basile
Francesca Carrera
Stefano Daneri
Roberto Fantozzi
Alessandra Fasano
Mara Nardini
Alessandro Purificato
Alessia Sabbatini
Elisabetta Segre
Leopoldo Tartaglia

DIRETTORE RESPONSABILE
Stefano Milani

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

indice

TEMA

Politiche attive del lavoro e creazione diretta di nuova occupazione

a cura di Andrea Ciarini e Michele Raitano

Introduzione

Andrea Ciarini e Michele Raitano 7

Il legame (mancante) tra politiche industriali e del lavoro

Dario Guarascio 15

Verso uno schema europeo di sostegno al reddito?

Le preferenze degli italiani per una politica sociale sovranazionale

Gregorio Buzzelli e Stefano Sacchi 35

Motori della crescita, divari regionali e cittadinanza sociale nelle regioni italiane

Anna Villa e Donato Di Carlo 67

Traiettorie di lavoratori e lavoratrici vulnerabili:

oltre gli stereotipi del welfare. Uno studio *mixed-methods*

Maristella Cacciapaglia e Marina De Angelis 89

L'attivazione fuori mercato nel contrasto alla povertà.

I Progetti utili alla collettività: un'opportunità per chi?

Rosangela Lodigiani e Franca Maino 115

I programmi di *Job guarantee*. Un'analisi comparativa

delle esperienze pilota in Francia, Austria e Belgio

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa e Denise Padula 139

CHIAVE DI LETTURA

Una riflessione filosofica inconsueta ma necessaria:

il lavoro tra «oscuramento teorico» e «invisibilità politica»

Laura Pennacchi 167

ATTUALITÀ**L'Europa di fronte ai radicali cambiamenti mondiali**

Il modello sociale europeo in infinita trasformazione?

Elena Granaglia 199

Convergenza o divergenza delle strutture produttive europee?

Annamaria Simonazzi 207

DIBATTITO**Pnrr, un'occasione sprecata**

(Boeri T. e Perotti R., *Pnrr. La grande abbuffata*, Feltrinelli, Milano, 2023)

L'occasione sprecata: il Pnrr e i mali dell'Italia

Francesco Saraceno 219

Pnrr: un piano molto ambizioso, probabilmente troppo

Leonello Tronti 229

RUBRICA**Autonomia differenziata. Rischi e conseguenze di una riforma**

Autonomia differenziata e Premierato:

il tentativo della Destra di sovvertire la Costituzione

Christian Ferrari 239

APPROFONDIMENTO

«All I need is a job»

Giovani madri sole richiedenti asilo tra spinte

di autodeterminazione e sfide di conciliazione

Michela Semprebon, Giulia Storato e Francesco Della Puppa 251

English Abstracts

275

Le autrici e gli autori

283

TEMA

Politiche attive del lavoro
e creazione diretta
di nuova occupazione

a cura di Andrea Ciarini e Michele Raitano

Introduzione

Andrea Ciarini e Michele Raitano

RPS

Le politiche attive del lavoro sono spesso evocate come la soluzione ai problemi del mancato inserimento lavorativo, specie per i percettori di sussidi e le persone prive di particolari competenze. Da tempo rivestono un ruolo centrale nei sistemi del welfare europei e nei programmi di reddito minimo che, da misure di lotta alla povertà estrema, hanno nel corso degli anni subito una forte torsione attivante (Ciarini, Pulignano e Girardi, 2020). Sono diventati, cioè, sia misure contro la povertà, sia politiche attive del lavoro, volte a favorire il reinserimento lavorativo di platee di beneficiari sempre più ampie, inclusi i lavoratori a basso reddito.

L'enfasi sulla promozione dell'occupazione e dell'occupabilità non è peraltro una novità degli ultimi anni. È parte integrante dei processi di ricalibratura e armonizzazione su base europea dei diversi sistemi di welfare nazionali, spinti ad assumere (pur da punti di partenza anche molto diversi) simili configurazioni istituzionali, quanto a obiettivi e strumenti di policy. Si pensi all'ampio dibattito sul welfare delle capacità prima e sull'Investimento sociale (Is) in seguito. Proprio all'Is si deve la tematizzazione più compiuta delle funzioni integrative e produttive delle politiche attive del lavoro e dei rapporti di reciproco rinforzo tra attivazione, sostegno del reddito e politiche sociali. Da un lato le politiche attive del lavoro dovrebbero sostenere le transizioni occupazionali nel mercato del lavoro, favorendo l'occupazione attraverso un ampio ventaglio di misure, tra cui anche quelle di cura e conciliazione (vista nella loro veste di politiche per il mercato del lavoro). Dall'altro, il sostegno del reddito dovrebbe consentire, soprattutto nelle fasi di shock occupazionale, di attutire i contraccolpi della perdita del lavoro, stabilizzando anche il ciclo economico.

In questa accezione (Hemerijck, 2017; Hemerijck e Ronchi, 2020) le basi istituzionali dell'Is appaiono coerenti con un duplice obiettivo che ha fortemente influenzato anche l'agenda sociale europea. In primo luogo, quello di rendere la spesa sociale un investimento produttivo, in grado, cioè, di agire sulla crescita attraverso l'innalzamento dei tassi di occupazione, soprattutto delle fasce più deboli o più a rischio di disoc-

cupazione. In secondo luogo, quello di spostare il focus degli interventi dalle vecchie politiche passive di tipo compensativo (sulle quali, in base a questa accezione, si possono accettare tagli di spesa) alle politiche attivanti di nuova generazione che consentirebbero di rispondere in maniera più appropriata ai nuovi bisogni emergenti. La letteratura internazionale sull'Is ha posto in evidenza il moltiplicatore virtuoso che investimenti in capitale umano, politiche attive del lavoro, cura e conciliazione, accompagnati a una rete estesa di protezione del reddito, possono determinare in termini di crescita e coesione sociale, come ha evidenziato in passato la via seguita dai paesi nordici che associano alti livelli di crescita e basse disuguaglianze (Trigilia, 2022). Ma affinché questo si realizzi sono necessarie delle precondizioni che non sono date in partenza per tutti i contesti nazionali, ovvero la presenza di una robusta domanda di lavoro qualificata, senza la quale è molto difficile beneficiare delle complementarità tra sistema formativo, mercato del lavoro e welfare che alimentano la crescita.

L'esistenza di queste precondizioni appare particolarmente critica nel contesto italiano, e non solo nel Mezzogiorno. Di fronte a una domanda di lavoro debole e caratterizzata da ampie e crescenti sacche di lavoro povero (Bavaro e Raitano, 2024), quando non irregolare, le politiche attive del lavoro non possono bastare e rischiano, anzi, di risultare inefficaci. Per avviare percorsi virtuosi servirebbe che esse si accompagnassero ad interventi che agissero, nei diversi contesti territoriali, su quantità e qualità della domanda di lavoro, da rivolgere specialmente alle categorie più fragili, di fatto escluse dai circuiti del lavoro a più alto valore aggiunto e, al tempo stesso, marginalizzate in circuiti assistenziali o lavori precari o in nero, che non portano a inserimenti stabili e tutelati. Il risultato è spesso la colpevolizzazione di chi non riesce a entrare nel mercato del lavoro – come sostenuto dalla stantia retorica sui Neet fannulloni – e, ancora di più, di chi non vi rientra pur beneficiando di un sussidio.

Il numero che presentiamo si colloca in questo scenario riflettendo sui nessi mancanti fra politiche attive e passive del lavoro e politiche industriali e della domanda di lavoro.

Il primo contributo, di Dario Guarascio, analizza i mutamenti delle politiche attive del lavoro a partire dalle condizioni macro-strutturali che nella globalizzazione hanno impresso un deciso cambiamento alle politiche del lavoro. Inizialmente concepite in uno stretto rapporto con gli interventi di politica industriale, come misure volte a qualificare

verso l'alto tanto la domanda quanto l'offerta di lavoro, nel corso del tempo hanno assunto i connotati di politiche per l'occupabilità. Ma anche le politiche industriali hanno subito profonde trasformazioni. Gli interventi verticali e guidati dall'alto dai governi sono stati sostituiti da soluzioni basate sugli incentivi «orizzontali» alle imprese e su una continua deregolamentazione del mercato del lavoro. Come sottolinea l'autore, nelle economie della «periferia» (tra cui l'Italia), caratterizzate da un grado relativamente maggiore di fragilità strutturale dovuto al progressivo indebolimento delle capacità produttive e tecnologiche, questi approcci che guardano unicamente alla *supply-side* hanno finito per acuire disuguaglianze e precarietà del lavoro, senza peraltro contribuire all'aumento della produttività. In risposta a questi cortocircuiti, il contributo pone in evidenza non solo la necessità ma anche la praticabilità di una netta discontinuità nelle agende di policy. In molti paesi vengono oggi poste all'ordine del giorno riforme che non demandano alla sola flessibilità dei mercati e alle «libere» scelte degli agenti economici l'obiettivo di creare lavoro e aumentare la produttività. Va segnalato piuttosto il ritorno di esplicite combinazioni di politiche industriali e del lavoro orientate alla creazione di un'occupazione stabile ad alto reddito e al sostegno del potere contrattuale dei redditi dei lavoratori (su cui hanno effetto anche le misure volte a garantire un reddito adeguato a chi non ha un'occupazione). In questo scenario, va segnalata una spaccatura crescente tra le due sponde dell'Atlantico. Se negli Stati Uniti l'amministrazione Biden ha impresso un forte cambiamento *demand-side* alla politica economica e del lavoro, in Europa i governi rimangono attardati su combinazioni di incentivi, flessibilità e sostegno ai fattori della competitività via interventi *supply-side*, che solo in parte il Next generation Eu ha modificato. Il caso italiano è emblematico da questo punto di vista. Come sottolinea Guarascio, il Pnrr italiano è, per dimensione, il più consistente di quelli finanziati dalla Ue. Esso costituisce, almeno in parte, un tentativo di utilizzare strumenti propri della politica industriale per attenuare l'indebolimento strutturale dell'economia. Tuttavia, gli effetti rischiano di rimanere al di sotto delle aspettative per un'impostazione *supply-side* che non sembra in grado di aggirare i vincoli strutturali e di domanda che condizionano negativamente l'evoluzione dell'economia italiana (Pianta, 2021).

Ma questa non è l'unica questione critica. Senza una politica occupazionale propriamente detta, volta cioè a stimolare la piena occupazione (non la sola intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro), si

RPS

Andrea Ciarini e Michele Raitano

possono produrre ulteriori distorsioni, a cominciare dalla crescente spaccatura tra chi beneficia delle misure *supply-side* perché collocato in una posizione di relativo vantaggio nel mercato del lavoro e chi ne rimane ai margini perché inoccupato o intrappolato nel lavoro povero. Su questo, l'articolo di Buzzelli e Sacchi – che indagano le preferenze dei cittadini di 13 paesi europei rispetto a un possibile schema europeo di disoccupazione che supporti le misure nazionali di sostegno al reddito – offre interessanti spunti di riflessione. I risultati per il campione italiano mostrano una distribuzione delle preferenze in linea con il dato complessivo europeo, ovvero un generale sostegno per uno schema europeo basato su trasferimenti generosi ma condizionali (e in particolare condizionati ad attività di formazione dei beneficiari) e da non finanziare attraverso un aumento della pressione fiscale. L'articolo mette in evidenza la preferenza generale per uno schema di livello europeo e che preveda una limitata redistribuzione tra Stati membri. Vi sono tuttavia significative differenze tra i gruppi sociodemografici rispetto alla condizionalità delle prestazioni, segnatamente tra gruppi caratterizzati da una maggior vulnerabilità, in particolare i disoccupati, le cui preferenze vanno in direzione di interventi più generosi e senza condizionalità, e gli occupati che evidenziano orientamenti più stringenti quanto a condizionalità e attivazione. L'esistenza di questa potenziale linea di frattura socioeconomica, se, da un lato, come rimarkano gli autori, non riflette una speculare spaccatura politica da parte dei partiti (che in linea generale convergono sul sostegno per politiche stringenti di attivazione), dall'altro riporta in primo piano il problema dell'«effetto Matteo», su cui la letteratura critica sull'Is ha lungamente insistito (Cantillon, 2011).

Il caso italiano presenta ulteriori criticità, dato che le linee di faglia, oltre che gruppi sociali, riguardano gli stessi territori. In quest'ottica, Di Carlo e Villa presentano un'analisi che focalizza l'attenzione sui divari territoriali nel sistema di welfare italiano alla luce degli incastri istituzionali tra mercato del lavoro, offerta di prestazioni sociali e funzioni economiche della spesa sociale. Il contributo evidenzia una situazione di forte eterogeneità su base regionale, su cui pesano i condizionamenti strutturali della domanda di lavoro territoriale. Così, se nelle regioni settentrionali e centro-settentrionali si è osservato negli anni un consolidamento della componente di servizi di welfare di sostegno allo sviluppo del mercato del lavoro territoriale, nelle regioni del Mezzogiorno permangono ancora una forte dipendenza dai trasferimenti nazionali di natura compensativa e, di contro, una limitata dotazione di servizi di Is.

Come sottolineano gli autori, queste tendenze acuiscono le fratture interne ai sistemi di welfare regionali, tra aree del paese che si sentono minacciate dai tagli alle politiche redistributive e all'assistenza, ma che rappresentano una componente fondamentale ai fini della tenuta della domanda interna, oltre che per fronteggiare i maggiori rischi associati all'endemica bassa crescita, e aree più forti che beneficiano delle strategie di ricalibratura e dello sviluppo degli incastri *supply-side oriented* tra mercato del lavoro, formazione e welfare orientato all'Is. I canali compensativi vengono spesso percepiti come un modo per sussidiare categorie e territori improduttivi, a discapito degli investimenti che favoriscono la competitività e il capitale umano. Allo stesso modo, la spesa assistenziale è percepita come spesa improduttiva, in antitesi con le politiche attivanti e di sostegno al mercato del lavoro.

Ma come promuovere l'attivazione in contesti che hanno un problema strutturale di bassa domanda di lavoro e una endemica fragilità delle componenti più deboli del mercato del lavoro? I successivi contributi di Cacciapaglia e De Angelis e di Lodigiani e Maino, affrontano alcune delle questioni critiche collegate a questo problema. Basandosi su evidenze empiriche, Cacciapaglia e De Angelis sottolineano la necessità di «maneggiare con cura» le politiche attive del lavoro quali strumenti di policy capaci di inserire le fasce vulnerabili della popolazione. Più che «sdraiati sul divano», i beneficiari del Reddito di cittadinanza (Rdc), in tanti casi già percettori del Reddito di inclusione, sono in realtà, in gran parte dei casi, lavoratori poveri, intrappolati in traiettorie lavorative discontinue se non interrotte e mai più riprese. Numerosi beneficiari di Rdc sono stati inoltre coinvolti in attività di cura e di volontariato, all'interno dei Puc (Progetti utili alla collettività). L'articolo di Cacciapaglia e De Angelis evidenzia come le storie professionali riflettano molte problematiche del mercato del lavoro, legate a condizioni strutturali di partenza (dal lato cioè della domanda territoriale) fortemente critiche.

La recente riforma che ha introdotto l'Assegno di inclusione (Adi) e il Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl) prefigura un indebolimento delle capacità di risposta, soprattutto rispetto alla questione dell'inserimento lavorativo, demandata sostanzialmente a corsi di formazione che, tuttavia, non consentono da soli di promuovere un effettivo inserimento lavorativo. Il rischio è anzi che aumentino le pressioni verso la stigmatizzazione o la richiesta di controprestazioni senza il lavoro. E qui è la vicenda dei Puc, già presenti nel Rdc, a essere emblematica.

RPS

Andrea Ciarini e Michele Raitano

Come rimarcano Lodigiani e Maino, l'inserimento dei Puc tra le politiche attive del lavoro a disposizione dei percettori di Adi e ai titolari del Sfl non concorre al superamento del loro principale nodo critico che rimane l'obbligatorietà, insieme all'estrema varietà di soluzioni adottate a livello locale. Le stesse autrici mettono in evidenza come la legislazione abbia chiesto ai Puc di tenere insieme interesse individuale (sviluppo delle competenze, riconoscimento sociale) e interesse collettivo (servizio alla comunità), facendone una misura innovativa e ricca di potenzialità. Tuttavia, le linee guida per l'attuazione hanno lasciato ampi margini agli enti locali, portando a un ampliamento delle disparità territoriali. L'analisi che viene svolta mette inoltre bene in luce la contraddizione insita nell'obbligatorietà dell'impegno volontario che sfocia in una irrisolta contrapposizione tra chi vede in questi strumenti un'opportunità per riacquistare autostima e fiducia (soprattutto tra coloro che sono più distanti dal mercato del lavoro) e chi la percepisce come una richiesta punitiva anziché promozionale (soprattutto tra quanti appaiono più vicini al mercato del lavoro).

Il contributo che chiude la sezione monografica sposta l'attenzione su un altro piano, alla luce, tuttavia, degli elementi discussi negli articoli precedenti. Stanti le crescenti difficoltà che incontrano gli approcci *supply-side* nel promuovere l'occupazione per le fasce più deboli, e dati i rischi di una dipendenza cronica da sussidi che svolgono certamente una funzione di stabilizzazione dell'economia e dei redditi, ma senza per questo automaticamente creare lavoro, Ciarini, Fracassa e Padula spostano l'attenzione su misure alternative che iniziano a diffondersi in alcuni contesti nazionali. Sotto l'etichetta di *Job guarantee* questi programmi ribaltano le assunzioni degli approcci di *supply side*, mettendo al centro degli interventi la domanda di lavoro territoriale e la creazione di lavoro «dignitoso». Nell'articolo gli autori analizzano le esperienze pilota che sono in corso di sperimentazione in Austria, Belgio, Francia, con un'attenzione particolare al loro impianto generale, agli obiettivi, ai target di riferimento, agli attori sociali coinvolti, al tipo di occupazione creata e al rapporto con i sussidi di disoccupazione e le politiche attive del lavoro. In Italia non sono attive sperimentazioni analoghe, salvo un progetto pilota in corso di sperimentazione nella città di Roma – Territori a disoccupazione zero – nell'ambito dei fondi del Pnrr destinati alla rigenerazione urbana dei quartieri Tor Bella Monaca e Corviale. Il quadro che viene presentato è vario. Tutti questi programmi hanno però anche delle caratteristiche in comune che concorrono a «rompere»

con un certo mainstream non più al passo con i tempi. La prima è che la creazione di buona occupazione è un processo di «costruzione sociale» della domanda di lavoro potenziale da attivare a partire dai bisogni insoddisfatti di un territorio, non una questione di regole o incentivi all'occupazione. La seconda è che attivazione e occupabilità da sole non bastano per riassorbire la disoccupazione, se non sono inserite all'interno di piani occupazionali territoriali aperti al coinvolgimento di tutti gli attori di un territorio.

Riferimenti bibliografici

- Bavaro M. e Raitano M., 2024, *Is working enough to escape poverty? Evidence on low-paid workers in Italy*, «Structural Change and Economic Dynamics», vol. 69, pp. 495-511.
- Cantillon B., 2011, *The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era*, «Journal of European Social Policy», vol. 21, n. 5, pp. 432-449.
- Ciarini A., Girardi S. e Pulignano V., 2020, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro. Le trappole dell'attivazione work-first e i mutamenti delle politiche sociali*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 59-91.
- Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck A. e Ronchi S., 2020, *Aprire la strada all'investimento sociale in una eurozona fragile*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 117-138.
- Pianta M., 2021, *Le politiche industriali al tempo del Pnrr*, «il Mulino. Rivista di cultura e di politica», n. 514, pp. 152-162.
- Triglia C., 2022, *Le sfide delle disuguaglianze. Contro il declino della sinistra*, il Mulino, Bologna.

RPS

Andrea Ciarini e Michele Raitano

Il legame (mancante) tra politiche industriali e del lavoro

Dario Guarascio

RPS

Il contributo analizza la relazione che c'è tra politiche industriali di tipo verticale e selettivo, orientate cioè a favorire cambiamento strutturale e posizionamento dell'economia su una traiettoria di crescita superiore, e politiche del lavoro volte a promuovere la creazione di «buona occupazione». Investigando la recente evoluzione dell'economia italiana, l'articolo mostra come quest'ultima rappresenti un rilevante caso di studio per quanto riguarda il parallelo indebolimento di struttura produttiva e mercato del lavoro e, d'altra parte, la mancanza di un legame «virtuoso» tra politiche industriali e del lavoro.

1. Introduzione

Il ventennio della «iperglobalizzazione» (Aiginger e Rodrik, 2020), il cui avvio è coinciso con l'adesione della Cina all'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) nel 2001, è stato bruscamente interrotto dal susseguirsi di due crisi: quella pandemica, alimentata dalla diffusione del Covid-19, e quella connessa alla guerra, ancora in corso, tra Russia e Ucraina (Celi e al., 2022)¹. La prima ha svelato la fragilità di un sistema mondiale fondato su catene globali del valore tanto lunghe e articolate quanto fragili, soggette a shock idiosincratici capaci di mettere a rischio l'operatività di intere filiere produttive (Baldwin e Freeman, 2022; Coveri e Zanfei, 2022). La seconda ha ricordato che i fenomeni economici e quelli geopolitici sono irrimediabilmente intrecciati (Coveri e al., 2023). Le guerre combattute sul campo sono sempre il riflesso di conflitti economici, legati al controllo di mercati, tecnologie e materie prime strategiche (Edler e al., 2023). E in un contesto globale dove la divisione tra i due blocchi che si contendono l'egemonia – gli Stati Uniti e la Cina – è sempre più acuta e le interdipendenze economiche sono

¹ Invero, una prima fase di decelerazione del processo di globalizzazione si è avuta con l'elezione di Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti e la conseguente adozione di una politica di relativa introversione commerciale volta a penalizzare, in modo particolare, Cina e Germania (per una discussione, si veda Celi e al., 2020).

costantemente utilizzate a fini coercitivi/ritorsivi (Drezner e al., 2021)², i divari strutturali tra le economie, caratterizzate da livelli eterogenei di resilienza/vulnerabilità, tendono ad amplificarsi rapidamente (Guarascio e al., 2024).

La crescita dei divari strutturali coincide con l'acuirsi di patologie socio-economiche che hanno accompagnato, in modo omogeneo ma con intensità e forme diverse a seconda del posizionamento gerarchico delle varie economie, il dispiegarsi della globalizzazione: la crescita delle diseguaglianze economiche e il parallelo (e interrelato) ampliamento della componente «precaria» del mercato del lavoro (lavoratori a basso reddito, dotati di scarse tutele nei confronti dei rischi sociali ed esposti ad elevati livelli di incertezza) (si vedano, Franzini e Pianta, 2016; Franzini e al., 2016). Nelle economie della «periferia», caratterizzate da un grado relativamente maggiore di fragilità strutturale dovuto al progressivo indebolimento delle capacità produttive e tecnologiche e dalla connessa dipendenza dalle importazioni, alle crescenti disuguaglianze e alla precarietà si sommano elevati tassi di disoccupazione di lungo periodo (Celi e al., 2018). Un fenomeno che tende a concentrarsi, in particolare, nelle aree territoriali e nei segmenti del mercato lavoro più esposti ai rischi connessi al cambiamento tecnologico, alle delocalizzazioni della produzione e alla stagnazione della domanda aggregata (Autor, 2022). Il susseguirsi di shock e la modificazione dell'assetto economico e geopolitico globale hanno alterato in modo significativo l'impianto di politica economica prevalente, in particolare negli Stati Uniti e in Europa (Kleimann e al., 2023). I danni delle politiche di austerità adottate a seguito delle crisi finanziarie post-2008 – i.e. tra gli effetti negativi è possibile annoverare il prolungamento delle fasi recessive, la distruzione di capacità produttiva e l'ampliamento del divario tra centro e periferia (su questo punto, si veda, tra gli altri, Gräbner e al., 2020) – cominciano ad essere riconosciuti e il primato dell'equilibrio di bilancio sulla promozione di domanda e crescita messo in discussione (Lucchese e Pianta, 2021). Dopo quasi trent'anni di oblio (Landesmann e

² Da questo punto di vista, esempi paradigmatici sono il blocco, minacciato o effettivo, dell'esportazione di materie prime (in particolare petrolio e gas) da parte dei paesi produttori, come nel caso della Russia, o l'embargo sull'esportazione di microchip e altri beni ad essi complementari imposto dagli Stati Uniti per rallentare la «rincorsa tecnologica» della Cina (Rikap e Lundvall, 2021; Miller, 2022).

Stöllinger, 2019; Chang e Andreoni, 2020), politiche industriali di natura verticale e selettiva, contrapposte a incentivi di natura orizzontale basati sull'idea che debba essere l'autonomo operare del mercato a sanare l'allocazione delle risorse e i ritmi dello sviluppo, vengono poste nuovamente al centro dell'agenda, soprattutto per quanto riguarda l'accelerazione della transizione ecologica (Rodrik, 2014) e la riduzione delle dipendenze strategiche relative alle materie prime e alle tecnologie chiave (Crespi e al., 2021). In questo quadro, il contrasto delle disegualianze e, più in generale, la necessità di promuovere la creazione di «buona occupazione» (Rodrik, 2022), facendo in questo caso riferimento alla creazione di occupazione stabile, ben remunerata e caratterizzata da elevate competenze, vengono inclusi tra gli obiettivi chiave della politica economica, aprendo la strada a una ridiscussione dell'approccio dominante circa le politiche del lavoro e della formazione. In molti paesi, vengono posti all'ordine del giorno elementi quali la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali in senso universalistico (Barbieri e Guarascio, 2021) o l'introduzione del salario minimo legale come strumento di contrasto al lavoro precario (e di indiretto sostegno alla domanda e, dunque, alla crescita), dando luogo a significative discontinuità rispetto a un ambito di politica economica sin qui dominato da logiche meramente «supply-side», per cui la promozione dell'occupazione e della produttività è demandata alla flessibilità dei mercati e alle «libere» scelte degli agenti economici (Cresti e al., 2020).

Nel contesto dell'Unione europea (Ue), questi mutamenti – la cui entità ed evoluzione non è ancora possibile valutare in modo compiuto trattandosi di processi attualmente in corso – hanno trovato manifestazione concreta in una serie di iniziative di politica economica che non hanno precedenti nella storia dell'Unione (Celi e al., 2022). Il Next generation EU, la cui articolazione nazionale assume le forme dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr), costituisce il primo tentativo di agire in modo coordinato, attraverso politiche della domanda e industriali, ricorrendo, in parte, a debito comune³ e fornendo più risorse agli Stati membri maggiormente colpiti dalle crisi finanziarie e da quella pandemica. Un numero crescente di iniziative di politica industriale –

³ Va segnalato che il Ngeu costituisce, ad oggi, un'iniziativa straordinaria e non sembra aprire la strada alla creazione di una capacità fiscale centralizzata e strutturale a livello europeo.

tra queste, val la pena menzionare il RePowerEU, il Net zero industry act e il Chips act – invertono la tendenza seguita fino a questo momento dalla Commissione europea (Ce), individuando filiere e tecnologie strategiche (ad esempio, le batterie per le auto elettriche) e ammettendo strumenti volti a supportare imprese chiave operanti nelle stesse filiere (Aghion e al., 2023). Per quanto riguarda il lavoro e le disuguaglianze, la Ce ha emanato una direttiva che invita gli Stati membri a dotarsi di un salario minimo che sia in grado di garantire un reddito adeguato a tutti i lavoratori, con l'esplicito intento di sostenere coloro che operano in imprese/settori ove prevalgono forme contrattuali non-standard e il tasso di sindacalizzazione è scarso o nullo⁴. Sul fronte della politica fiscale, tuttavia, la Ue è ancora vincolata a un impianto deflattivo che tende a deprimere la domanda aggregata, ampliare le divergenze tra centro e periferia e rischia di approfondire il divario tecnologico nei confronti di Stati Uniti e Cina. È paradigmatico il caso della recente «riforma» del Patto di stabilità e crescita (Psc) – i.e., l'insieme di regole, sospeso per fare fronte alla crisi pandemica, che ha sin qui limitato i margini di azione fiscale degli stati membri della Ue e che è stato modificato nel dicembre 2023 dopo un lungo percorso istruttorio – che, invece di fornire maggiori strumenti alle economie europee per stimolare la domanda e gli investimenti pubblici, imporrà nuovamente austerità fiscale, mettendo in questo modo in discussione la capacità della Ue di raggiungere gli ambiziosi obiettivi di politica industriale che la stessa si è posta (Guarascio e Zezza, 2023).

Da un lato, quindi, le crisi che si sono susseguite hanno riportato al centro la necessità dell'intervento pubblico (in particolare le politiche industriali), reso chiara l'urgenza di contrastare disuguaglianze e lavoro povero e messo in luce il bisogno di coordinare politiche di tipo diverso (industriali, fiscali, monetarie e del lavoro) per riuscire a raggiungere i più importanti obiettivi di politica economica (tra questi, la transizione

⁴ È opportuno segnalare come l'obiettivo della Ce sia quello di migliorare, in modo generalizzato, le condizioni di lavoro e reddituali dei lavoratori europei e, in relazione a ciò, favorire l'incremento della contrattazione collettiva, in particolare in quegli Stati membri e in quei settori ove questa risulta essere scarsa o assente. Per questa ragione, la traduzione normativa della Direttiva comunitaria è attesa adeguarsi alle condizioni peculiari, in termini di disciplina dei minimi salariali e di diffusione della contrattazione collettiva, caratterizzanti i diversi Stati membri.

ecologica, il contrasto delle disuguaglianze, la riduzione delle vulnerabilità nelle Catene globali del valore, Cgv). Dall'altro, al netto di alcune rilevanti discontinuità, come il Ngeu e le nuove politiche industriali poste in essere dalla Ce, sembrano persistere contraddizioni che, in particolar modo nel caso europeo, potrebbero vanificare gli sforzi e allontanare gli stessi obiettivi (Heimberger e Lichtenberger, 2023): risorse inadeguate se poste a confronto con quelle stanziare da Stati Uniti e Cina (Guarascio e al., 2024), scarso coordinamento tra le politiche associate al rischio di penalizzare nuovamente la domanda aggregata a causa di regole fiscali pro-cicliche (Heimberger, 2020; Guarascio e Zezza, 2023), mancanza di un legame esplicito tra politiche industriali volte a rafforzare la struttura produttiva e politiche del lavoro tese a promuovere occupazione stabile e ad alto reddito (Rodrik, 2022).

In quel che segue, forniremo dapprima una discussione del dibattito scientifico relativo al legame tra politiche industriali e del lavoro, mostrando come la creazione di buona occupazione, un fine normalmente attribuito esclusivamente alle seconde, costituisca altresì condizione necessaria affinché gli obiettivi strutturali delle prime siano compiutamente raggiunti. Successivamente, analizzeremo il caso italiano, evidenziando le contraddizioni dell'attuale impianto di politica economica, con particolare riferimento all'inadeguatezza delle politiche del lavoro e al «mancato legame» (analitico e fattuale) tra queste ultime e le politiche industriali. Concludendo, verranno forniti alcuni spunti per l'attuale dibattito, sottolineando la necessità di ridisegnare le politiche del lavoro integrandole in un più ampio piano di rafforzamento strutturale dell'economia italiana.

2. Le politiche industriali come strumento per promuovere la «buona occupazione»

Negli ultimi decenni, la politica industriale ha avuto una vita tumultuosa. Cruciale per la ricostruzione e la crescita dell'industria europea nel dopoguerra, messa in crisi dagli shock finanziari degli anni '70, nuovamente in auge negli '80, perché considerata essenziale per spiegare la crescita delle economie asiatiche (Giappone e Corea del Sud, in primo luogo) e, infine, marginalizzata, ai limiti della demonizzazione, negli anni del dominio dell'approccio neoliberista (Chang e Andreoni, 2020). In questa fase, gli strumenti prevalentemente ammessi sono stati quelli

orizzontali, quali, ad esempio, gli incentivi fiscali per stimolare gli investimenti privati in R&S⁵. Al contrario, interventi cardine della politica industriale quali le barriere alle importazioni, la promozione di campioni nazionali o la selezione di settori strategici vengono considerati non ammissibili poiché, postula la teoria economica dominante, colpevoli di distorcere il mercato e, dunque, di ridurre il benessere sociale (Bianchi e Labory, 2019). Il cambio di rotta avviene dopo il 2010 quando il ridimensionamento della capacità produttiva manifatturiera e del connesso portato di innovazione e competenze si rivela essere uno dei maggiori elementi di debolezza delle economie statunitense ed europea (Rodrik, 2014). La delocalizzazione di numerose produzioni manifatturiere ha ridotto la base occupazionale e di competenze, contribuendo alla crescita delle diseguaglianze territoriali e di reddito. D'altra parte, la compensazione fornita dalla crescita dell'occupazione nei servizi non sembra essere stata in grado di colmare quanto le delocalizzazioni hanno gradualmente distrutto. Allo stesso tempo, economie che nella divisione internazionale del lavoro sembravano destinate ad occupare posizioni tecnologicamente «gregarie», prima fra tutte la Cina, recuperano rapidamente e arrivano a dominare filiere cruciali (esempi paradigmatici sono quelli delle batterie al litio per i veicoli elettrici o la filiera del fotovoltaico) dove gli Stati Uniti e l'Europa si scoprono dipendenti dalle importazioni (Baldwin e Freeman, 2022; Edler e al., 2023).

Un ulteriore stimolo alla riscoperta della politica industriale lo fornisce il cambiamento climatico e la relativa necessità di approntare azioni in grado di raggiungere obiettivi di decarbonizzazione che divengono via via più ambiziosi. Il tentativo europeo di agire in modo orizzontale, incentivando la domanda di beni e tecnologie sostenibili, produce due effetti. Il primo, coerente con gli obiettivi, è quello di accelerare la diffusione di beni e tecnologie chiave per la transizione, come i pannelli fotovoltaici. Il secondo, però, è quello di dare un sostenuto impulso alle importazioni, accrescendo il divario con l'economia cinese che, nel frattempo, ha ampiamente utilizzato le politiche industriali per acquisire la leadership (produttiva e tecnologica) nella produzione di tali beni (Caravella e al., 2024). Una dinamica analoga può essere osservata se si

⁵ Va tuttavia sottolineato che, «lontano dai radar» misure di politica industriale verticale e selettiva sono continuate ad essere realizzate, in particolare nelle economie che si contendono la leadership delle industrie e delle tecnologie chiave.

guarda alle politiche europee finalizzate a promuovere la digitalizzazione. Gli incentivi forniti alle imprese si traducono in un sostanziale incremento delle importazioni, certificando il ritardo tecnologico nei confronti delle economie (in questo caso, Stati Uniti e Cina si contendono il dominio dei settori chiave) che hanno la primazia di filiere quali quelle dei semiconduttori e dell'Intelligenza artificiale (Ia) (su questo punto, si veda Rikap e Lundvall, 2021).

Ci si rende dunque conto dell'urgenza di riportare la politica industriale al centro dell'armamentario di politica economica (Mazzucato, 2018; Landesmann e Stöllinger, 2019). Ma ci si rende allo stesso tempo conto del fatto che, in primis, le risorse industriali e tecnologiche da cui partire così come le competenze sono state gravemente ridimensionate (se non altro, negli Stati Uniti, in Europa e nelle economie a loro connesse come quelle latino-americane) e che, in secondo luogo, l'impianto teorico dominante (quello neoclassico) rappresenta un limite alla capacità di disegnare e implementare adeguatamente politiche di natura sistemica, come quelle industriali. In particolare, la teoria neoclassica confligge con l'idea di una politica industriale di tipo trasformativo o «mission-oriented» (Mazzucato, 2018) per la sua limitata comprensione di due questioni fondamentali: la produzione e il ruolo dello Stato. Nel primo caso, il limite deriva dal vedere la produzione come un processo meccanico (rappresentato analiticamente dalla funzione di produzione) trascurando il fatto che essa richiede l'impegno (e il coordinamento) di risorse da mobilitare in condizioni di incertezza radicale⁶, apprendimento continuo e accumulazione di competenze idiosincratiche. Nel secondo, il ruolo dello Stato viene strutturalmente marginalizzato dalla perdurante fede nell'efficienza allocativa dei mercati accompagnata dall'ipotesi che l'operatore pubblico non disponga delle informazioni necessarie per condurre il sistema su posizioni «paretianamente» superiori (Dosi, 2023). Sul piano fattuale, attorno a un generale afflato incline a riportare in auge la politica industriale persiste un approccio a quella fiscale, monetaria e, soprattutto, alle politiche del lavoro e del

⁶ In presenza di incertezza radicale, condizione che contraddistingue tutti i casi in cui l'obiettivo di politica economica è quello di favorire il cambiamento strutturale e la diffusione di innovazioni radicali, la razionalità degli agenti è limitata e vi è necessità di ricorrere a forme di pianificazione/coordinamento che esulano dai processi decisionali su cui la teoria economica neoclassica si basa (Dosi, 2023).

welfare che mal si concilia con l'effettiva capacità di rafforzare strutturalmente le economie, ridurre le dipendenze strategiche e rendere concreti i propositi della transizione ecologica (Guarascio e al., 2024).

In questo quadro, Rodrik (2022) ha recentemente sviluppato una proposta che si basa sulla esplicita combinazione di politiche industriali, volte a promuovere la crescita di industrie strategiche⁷, e politiche del lavoro, orientate alla creazione di un'occupazione stabile, ad alto reddito e caratterizzata da investimenti continui in formazione. Dal lato della politica industriale, si tratta di: individuare quei settori in grado di accrescere la capacità innovativa dell'economia; stimolare la crescita di imprese strategiche consentendogli di raggiungere la dimensione critica necessaria allo sfruttamento di economie di scala, scopo e rete; attivare legami diretti e indiretti con gli altri settori favorendo la diffusione di conoscenza e incrementi generalizzati della produttività; ridurre le dipendenze strategiche. L'effettivo raggiungimento di tali obiettivi implica, inevitabilmente, l'adozione di piani coordinati, di lungo periodo posti in essere in condizioni di incertezza radicale. Condizioni che rendono del tutto inadeguate soluzioni basate su incentivi e strumenti orizzontali tesi a stimolare il libero operare del mercato (Cimoli e al., 2009). D'altra parte, l'efficacia di politiche industriali trasformative di tale portata non può aversi in assenza di un'adeguata offerta di competenze, di cooperazione tra imprese e lavoratori capace di favorire l'accumulazione delle medesime competenze all'interno delle aziende facilitando così l'adozione di nuove tecnologie e pratiche organizzative, e di un regime di domanda in grado di ridurre l'incertezza e, dunque, di sostenere gli investimenti. Per ottenere un cambiamento strutturale capace di portare l'economia su di una traiettoria di crescita superiore⁸ è dunque essenziale combinare politiche industriali di tipo verticale e selettivo con politiche del lavoro in grado di sostenere l'occupazione, il potere contrattuale e i redditi dei lavoratori.

⁷ Nel suo contributo, Rodrik (2022) fa riferimento a due casi, uno relativo a un piano di politica industriale posto in essere dall'agenzia federale americana Darpa e un altro concernente lo sviluppo del settore agricolo in Irlanda.

⁸ Una traiettoria che potrebbe essere definita facendo riferimento a tre caratteristiche chiave: resilienza a fronte di shock idiosincratici, sostenibilità ambientale e assenza di meccanismo intrinsecamente tendente alla generazione di precarietà occupazionale, disuguaglianze e concentrazione di potere economico-tecnologico all'interno dei mercati.

Secondo questa impostazione⁹, la creazione di occupazione stabile e ben remunerata sarebbe favorita attraverso almeno due canali. Il primo, quello della politica industriale, è legato all'espansione dei settori ad alta intensità tecnologica e di competenze, dove l'intervento pubblico – posto in essere ricorrendo a strumenti quali la promozione di imprese pubbliche con finalità strategiche come la produzione di beni e tecnologie chiave tra le quali, ad esempio, i semiconduttori o le batterie per i veicoli elettrici (Chang e Andreoni, 2020), gli acquisti diretti di beni e servizi innovativi da parte dello Stato («public procurement») o l'adozione di politiche commerciali tese a favorire la produzione nazionale negli ambiti ove sono più intense le dipendenze strategiche (Crespi e al., 2021) –, potrebbe essere in grado di creare direttamente occupazione di alta qualità; e di ridurre l'incertezza favorendo gli investimenti e la domanda di lavoro da parte delle imprese private. Il secondo canale ha a che fare con la combinazione di politiche a sostegno dei redditi e della domanda – tra queste, politiche passive del lavoro volte a garantire un reddito adeguato a chi non ha un'occupazione evitando di penalizzare coloro che hanno un percorso di carriera e dunque contributivo discontinuo – e politiche attive del lavoro che, secondo Rodrik (2022), possono giocare un ruolo importante nel favorire l'accumulazione delle competenze e la complementarità tra queste e le nuove tecnologie. In questo quadro, il disegno delle politiche deve prendere in considerazione le eterogeneità settoriali e territoriali, poiché la letteratura empirica ha mostrato come l'efficacia di politiche volte a stimolare la domanda di lavoro e/o l'accumulazione di competenze può variare sensibilmente a seconda delle caratteristiche e delle esigenze dei diversi settori, territori e categorie occupazionali (Criscuolo e al., 2019). In sintesi, il dibattito recente, oltre ad aver riconosciuto la necessità di valorizzare le sinergie tra politiche industriali e del lavoro, ha posto l'accento sul bisogno di ritagliare tali politiche sulla base delle specifiche peculiarità settoriali e territoriali, così da minimizzare il rischio di fallimenti e, d'altro canto, massimizzare l'efficacia di tali sinergie (Miller-Adams e al., 2019).

⁹ Si noti che posizioni analoghe a quella avanzata di recente da Rodrik (2022) sono contenute in Cimoli e al. (2009).

3. Il mancato legame tra politiche industriali e del lavoro: un'analisi del caso italiano

Nel contesto appena delineato, l'Italia rappresenta un caso di studio di significativa rilevanza. Il ventennio della globalizzazione ha infatti coinciso con un sostanziale indebolimento strutturale dell'economia italiana, testimoniato dalla persistente stagnazione degli investimenti, della produttività e dal ridimensionamento dei settori a medio-alta tecnologia, a fronte della crescita di servizi a bassa intensità di innovazione e valore aggiunto (Bürgisser e Di Carlo, 2022; Guarascio e al., 2023). D'altra parte, il mercato del lavoro italiano ha visto crescere in modo esponenziale la componente precaria (Barbieri e Guarascio, 2021), elemento che ha contribuito a determinare una persistente stagnazione dei salari e, quindi, della domanda aggregata (Storm, 2019). L'austerità fiscale e l'abbandono delle politiche industriali sono stati in Italia più intensi che in altre economie europee, in particolare quelle maggiori come Francia e Germania. Ciò ha reso il paese uno dei nodi più fragili dell'economia europea nell'ambito delle crisi finanziarie che l'hanno ripetutamente colpita a partire dal 2008, esponendolo a continue pressioni capaci di pregiudicare la sua stabilità politica e macroeconomica (Cresti e al., 2020).

Benché largamente trascurato dal dibattito scientifico che ha tentato di spiegare il «declino» dell'economia italiana (Guarascio e al., 2023), vi è uno stretto legame tra l'indebolimento strutturale e la stagnazione della domanda aggregata, da un lato, la crescita delle diseguaglianze e l'ampliamento della quota di lavoro precario, dall'altro. Il caso italiano può cioè essere interpretato come un ribaltamento, in negativo, di quel legame virtuoso tra intervento pubblico di natura verticale e selettiva, innovazione, competenze e buona occupazione che autori come Cimoli e al. (2009) e Rodrik (2022) considerano la base per politiche industriali di successo. Se si guarda all'evoluzione recente dell'economia italiana, al contrario, la crescita relativa di servizi a basso valore aggiunto – quali, ad esempio, la ristorazione, il turismo o il commercio – ha coinciso con l'aumento della domanda di lavoro temporaneo e a basso reddito nonché con la diffusione di strategie competitive basate sul contenimento dei costi e non su innovazione e accumulazione di nuove competenze (Pianta e Reljic, 2022). D'altra parte, la stagnazione dei salari e l'ampliamento della quota di individui a basso reddito ha contribuito a indebolire uno dei meccanismi fondamentali in grado di sostenere il rafforzamento strutturale

dell'economia e la diffusione delle innovazioni. Laddove i flussi di domanda sono consistenti e stabili tende a esserci minore incertezza e, dunque, maggiori incentivi per l'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto (Kaldor, 1981). Se prevale la stagnazione, al contrario, l'incentivo va nella direzione opposta e si materializza il legame perverso, che ha condizionato la traiettoria evolutiva dell'economia italiana nel recente ventennio: austerità, precarizzazione del mercato del lavoro e indebolimento strutturale (Storm, 2019; Pianta e Reljic, 2022).

Le esportazioni, fino a un certo punto in grado di fornire compensazione alle carenze della domanda interna, hanno gradualmente ridotto il loro contributo relativo a causa del processo di riorganizzazione gerarchica che ha visto crescere la capacità produttiva e tecnologica delle economie dell'Est Europa (in particolare, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria) legate alla matrice manifatturiera tedesca e, in parallelo, arretrare l'Italia e la periferia meridionale (Simonazzi e al., 2013; Celi e al., 2018). Un meccanismo che è stato ulteriormente esacerbato da non meno rilevanti fenomeni collaterali, come l'emigrazione all'estero degli individui con le competenze più elevate, attratti da posizioni lavorative e salari migliori, o il peggioramento della posizione finanziaria del paese, ovvero delle condizioni di finanziamento a cui lo stesso ha potuto accedere. Nel primo caso, la conseguenza è stata il depauperamento di competenze essenziali per l'adozione di nuove tecnologie e il rafforzamento dell'industria. Nel secondo, il peggioramento delle condizioni di finanziamento si è tradotto nella riduzione delle risorse finanziarie a disposizione dello Stato per sostenere la domanda e, in particolare, gli investimenti tecnologici e infrastrutturali (Heimberger, 2020). In una situazione di generalizzato declino, che ha visto il paese perdere posizioni a livello globale sin dagli anni '80, il meccanismo appena illustrato si è inasprito nel corso degli ultimi venti anni trasformando l'Italia nel «Tallone d'Achille» della Zona Euro (su questo punto, si veda la discussione in Guarascio e al., 2023).

In linea con l'impianto di politica economica sin qui prevalente, le politiche del lavoro italiane si sono caratterizzate per una costante flessibilizzazione del mercato: minori tutele a favore dei lavoratori in caso di licenziamento, diffusione di nuove forme contrattuali temporanee e non-standard. Le politiche passive, riformate in modo sostanziale nel periodo compreso tra il 2012 e il 2016, hanno seguito una logica strettamente «individualistico-assicurativa» che, in un contesto

caratterizzato da forti diseguglianze nelle condizioni reddituali/contributive, si è risolta nell'ampliamento della quota di soggetti privi di tutele o per i quali queste ultime non sono sufficienti a garantire adeguato supporto in caso di assenza di occupazione e reddito (Picot e Tassinari, 2014; Cirillo e al., 2017). In questo quadro, alle politiche attive è stata attribuita una funzione centrale considerandole in grado di ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro e, più in generale, di promuovere la crescita dell'occupazione. L'ipotesi teorica sottostante è che la disoccupazione e, più in generale, le performance subottimali del mercato del lavoro siano primariamente causate da asimmetrie informative che non consentono di associare, in modo tempestivo, i lavoratori agli impieghi dove questi possono dispiegare al massimo il loro potenziale produttivo. Tuttavia, se vengono presi seriamente in considerazione i vincoli che operano dal lato della domanda, il peso dell'incertezza sugli investimenti e le mutevoli condizioni della struttura produttiva (si veda la discussione precedente), la funzione salvifica che si vorrebbe attribuire alle politiche attive del lavoro può essere messa facilmente in discussione. Soprattutto se le stesse politiche sono poste in essere in un contesto condizionato da deflazione, profonde asimmetrie territoriali e prevalenza di imprese di piccole e piccolissime dimensioni, scarsamente in grado di sostenere i costi fissi connessi all'adozione di nuove tecnologie e all'accumulazione di nuove competenze.

Nel caso italiano, il compito delle politiche attive è reso ancor più difficile dalla relativa inefficienza del sistema istituzionale e di «governance» che le caratterizza (Di Stasi, 2020). Le politiche attive sono state attribuite alle Regioni nel riparto di competenze che ha fatto seguito alla riforma costituzionale del 2001, rendendo difficile il coordinamento a livello nazionale e favorendo il divario tra le regioni più sviluppate (tendenzialmente localizzate al Centro-Nord), caratterizzate da disponibilità di risorse finanziarie e competenze a livello attuativo e di implementazione, e quelle più fragili (in maggioranza meridionali), ove la più intensa necessità di politiche del lavoro fa il paio con scarse risorse e deboli competenze (Scarano, 2022).

Anche l'Italia, tuttavia, ha sperimentato una discontinuità nella sua recente traiettoria di politica economica. Il Pnrr italiano è, per dimensione, il più consistente di quelli finanziati dalla Ue. Esso costituisce, almeno in parte, un tentativo di utilizzare strumenti propri della politica industriale per attenuare l'indebolimento strutturale dell'economia.

Tuttavia, un po' come per le politiche attive su cui, come detto, gravano indebite aspettative circa la loro capacità di generare occupazione e favorire lo sviluppo di nuove competenze, anche il Pnrr rischia di attestarsi ben distante dagli ambiziosi obiettivi che ci si è prefissi nel disegnarlo. E ciò a causa sia di contraddizioni interne al Piano stesso, sia dell'assenza di condizioni di contesto che sarebbero necessarie per massimizzare la sua efficacia. In primo luogo, entrambi i domini oggetto di indagine in questa sede, le politiche industriali e quelle del lavoro, si caratterizzano, all'interno del Pnrr, per un'impostazione «supply-side» che non sembra in grado di aggirare i vincoli strutturali e di domanda che condizionano negativamente l'evoluzione dell'economia italiana (Pianta, 2021). La prima criticità riguarda il fatto che una quota preponderante delle risorse finalizzate a favorire processi trasformativi come la digitalizzazione e la decarbonizzazione è composta da incentivi (Lucchese e Pianta, 2021). Ciò rischia, in primo luogo, di approfondire la polarizzazione tra le (poche) grandi imprese in grado di soddisfare i requisiti necessari a ottenere gli incentivi, ponendo inoltre dubbi sulla effettiva «addizionalità» degli stessi¹⁰, e la grande massa di imprese medie e piccole, che sarebbe altresì necessario supportare in un processo di crescita dimensionale e rafforzamento tecnologico-produttivo. In secondo luogo, data la generalizzata carenza di capacità produttiva e tecnologica interna in filiere chiave come quella del digitale (Guarascio e al., 2024), gli incentivi contenuti nel Pnrr corrono il rischio di tradursi in uno stimolo alle importazioni, minimizzando il contributo occupazionale degli interventi e determinando effetti strutturali insufficienti. Questi rischi sono acuiti, nel caso della digitalizzazione, dall'irrigidimento delle filiere tecnologiche causato dal conflitto commerciale in corso tra Stati Uniti e Cina (Miller, 2022); e, in quello della transizione ecologica, dalla necessità di accelerare esponenzialmente il processo al fine di ridurre la dipendenza nei confronti dei paesi esportatori di fonti fossili (Celi e al., 2022; Caravella e al., 2024).

Per quanto concerne le politiche del lavoro, il Pnrr si concentra, nuovamente, su quelle attive (Missione 5 Componente C1) individuando queste ultime come uno strumento chiave per «facilitare le transizioni

¹⁰ Per effetto addizionale degli incentivi si intende la capacità di questi ultimi di stimolare investimenti aggiuntivi rispetto a quelli che le imprese beneficiarie avrebbero in ogni caso posto in essere utilizzando risorse proprie.

occupazionali, migliorare l'occupabilità dei lavoratori e innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione». Per quanto tali obiettivi possano risultare condivisibili, è tuttavia difficile comprendere come misure che intendono arricchire la dotazione di competenze degli individui per renderli più appetibili sul mercato del lavoro possano essere in grado di raggiungere appieno i loro scopi se redditi e domanda non vengono adeguatamente sostenuti, in particolare dove questi si sono caratterizzati per una più intensa stagnazione, e le politiche industriali non sono esplicitamente disegnate per promuovere, parallelamente, la crescita dimensionale di settori strategici – di particolare importanza è il supporto a settori caratterizzati da legami diretti e indiretti con il resto dell'economia e dunque in grado di generare effetti esterni positivi sul Pil e l'occupazione – e la riduzione della dipendenza dalle importazioni (Crespi e al., 2021).

Da questo punto di vista, una serie di sviluppi recenti relativi alla disciplina degli ammortizzatori sociali e alle politiche di sostegno al reddito sembrano confermare le contraddizioni del quadro di politica economica italiano, contribuendo a generare dubbi circa la reale capacità del Pnrr di raggiungere in modo soddisfacente gli obiettivi che si è posto. Se, infatti, il successo delle politiche industriali richiede che il contesto macroeconomico sia dinamico e non stagnante, l'offerta di nuove competenze adeguata e le imprese incentivate ad adottare strategie competitive basate su innovazione e valorizzazione del personale (Rodrik, 2022), i segnali che provengono dalle mancate riforme (Barbieri e Guarascio, 2021) e dai recenti interventi di modificazione delle misure di sostegno al reddito (Franzini e Raitano, 2022; Aprea e al., 2023) sembrano porre in questione la possibilità di ottenere un simile successo.

In un mercato del lavoro caratterizzato da intense diseguaglianze e ampie fasce di precarietà, il sistema degli ammortizzatori attualmente in vigore tende a perpetuare le asimmetrie, poiché chi si trova nelle condizioni di maggiore fragilità occupazionale – carriere discontinue, rapporti di lavoro non-standard, redditi bassi, montanti contributivi relativamente contenuti – è esposto a significativi rischi per quanto riguarda l'accesso e/o l'entità delle prestazioni percepite. Per tentare di contrastare tale distorsione che, date le dimensioni della componente precaria all'interno del mercato del lavoro italiano costituisce uno dei più rilevanti elementi di fragilità strutturale dell'economia, il governo in carica durante le fasi più acute della pandemia ha commissionato la predisposizione di un piano di riforma teso ad ampliare in modo sostanziale la

platea dei soggetti tutelati e, con essa, l'entità delle prestazioni¹¹. Tale piano, tuttavia, non ha ad oggi trovato attuazione e la situazione degli ammortizzatori sociali è rimasta, salvo modifiche marginali operate con un riordino della normativa posto in essere nel 2022, pressoché inalterata (su questo punto si veda Carabelli e Fassina, 2022).

Per quanto riguarda le politiche di sostegno al reddito, un passaggio di particolare rilievo, sostanziale e simbolico allo stesso tempo, riguarda il recente ridimensionamento del «Reddito di cittadinanza» (Rdc), introdotto in Italia nel 2019 e che, al netto di incongruenze e contraddizioni che pure lo contraddistinguevano nella sua precedente disciplina, ha rappresentato una rilevante iniziativa di sostegno al reddito a favore di un'ampia fascia di popolazione in condizioni di necessità. Basandosi sull'ipotesi di un presunto «disincentivo» che avrebbe indotto i percettori del Rdc a ridurre la loro propensione ad accettare offerte di lavoro loro rivolte, sono state introdotte modifiche che hanno ridimensionato in modo consistente la platea di potenziali beneficiari, la durata e l'importo delle prestazioni. Anche in questo caso, le politiche attive sono state proposte come il giusto sostituto per passare dal presunto assistenzialismo caratterizzante il Rdc a strumenti di «attivazione» e facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Sulla base della discussione sviluppata fino a questo punto, una sintetica valutazione di tale sviluppo è d'obbligo. Primo, il ridimensionamento di uno strumento di sostegno al reddito primariamente diretto alle componenti più fragili (per condizione individuale/familiare, sociale, relativa al profilo occupazionale e all'area territoriale di residenza) è in aperta contraddizione con l'urgenza di contrastare le disuguaglianze e la stagnazione della domanda aggregata. Secondo, ipotizzare di favorire l'occupabilità degli individui riducendo (o sottraendo del tutto) il sostegno al reddito da questi percepito e sostituendolo con un sistema di politiche attive che si vorrebbe meglio disegnato e più efficace significa ignorare che la disoccupazione (e ancor più l'incapacità di creare occupazione che non sia precaria e a basso reddito) è fondamentalmente causata da carenze dal lato della domanda e dalle debolezze strutturali dell'economia descritte in precedenza.

¹¹ La proposta di riforma presentata al Ministro del Lavoro è disponibile al seguente link: <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/linee-di-indirizzo-e-proposte-di-intervento-per-la-riforma-universalistica-degli-ammortizzatori-sociali/>.

4. Conclusioni

Il presente contributo ha inteso discutere la relazione che c'è tra politiche industriali di tipo verticale e selettivo, orientate cioè a favorire cambiamento strutturale e posizionamento dell'economia su una traiettoria di crescita superiore, e politiche del lavoro volte a promuovere la creazione di «buona occupazione». Si è mostrato come il susseguirsi di crisi globali che hanno messo in discussione l'ordine economico e geopolitico sin qui prevalente abbia contribuito, da un lato, a riportare in auge la politica industriale e, dall'altro, a rimettere al centro la necessità di contrastare le disuguaglianze e la precarietà del lavoro. Analizzando alcuni dei contributi chiave che hanno alimentato il dibattito scientifico in materia di politica industriale (Cimoli e al., 2009; Mazzucato, 2018; Chang e Andreoni, 2020; Rodrik, 2014, 2022), si sono messi in luce i canali teorici e fattuali che legano le politiche industriali, il rafforzamento strutturale dell'economia, le politiche del lavoro e la creazione di buona occupazione. In particolare, si è sostenuta la tesi secondo cui la creazione di buona occupazione e, dunque, la disponibilità di un contesto macro e di politica economica favorevole al sostegno della domanda e alla stabilità dell'occupazione, costituisca una *conditio sine qua non* affinché le politiche industriali siano capaci di raggiungere in tempi ragionevoli e in modo soddisfacente gli obiettivi di cambiamento strutturale che si prefiggono. Allo stesso tempo, le politiche industriali possono giocare un ruolo chiave per la *creazione* di buona occupazione. Da questo punto di vista, si è inteso porre in evidenza due canali principali. In primo luogo, rafforzando la dinamica della domanda aggregata, la politica industriale può contribuire a ridurre l'incertezza e, dunque, favorire la stabilità dell'occupazione. In secondo luogo, mirando allo sviluppo di settori strategici e tecnologie di frontiera, le stesse politiche costituiscono un rilevante incentivo per lo sviluppo e l'offerta di elevate (e nuove) competenze. Una volta delineato tale contesto teorico e di *policy*, si è analizzata la recente evoluzione dell'economia italiana, mostrando come questa rappresenti un rilevante caso di studio per quanto riguarda il parallelo indebolimento di struttura produttiva e mercato del lavoro e, d'altra parte, la mancanza di un legame «virtuoso» tra politiche industriali e del lavoro. Concentrando l'attenzione sul Pnrr e, in particolar modo, sulle sue carenze/contraddizioni interne associate ai problemi del contesto esterno, si è discussa la plausibilità delle critiche e dei dubbi concernenti l'incapacità dello stesso Piano di raggiungere gli obiettivi pre-

fissati. Infine, ripercorrendo la recente evoluzione delle politiche del lavoro e, segnatamente, la (mancata) riforma degli ammortizzatori sociali e il ridimensionamento del Rdc, si è evidenziato il ruolo negativo che le contraddizioni dell'impianto di politica economica italiano continuano a giocare nello spiegare la relativa debolezza dell'economia.

L'analisi proposta in questa sede fornisce una serie di spunti per quanto riguarda l'attuale dibattito sulle politiche industriali, il contrasto delle diseguaglianze e, nel caso dell'economia italiana, la necessità di massimizzare i benefici del Pnrr. Per quanto riguarda le prime, è emersa la necessità di insistere sull'abbandono della logica neoliberista che ha sin qui dominato recuperando in modo integrale l'armamentario di politica industriale che, negli anni passati, ha consentito non solo di ottenere importanti avanzamenti tecnologici, ma anche di ridurre le asimmetrie strutturali tra le economie (Chang e Andreoni, 2020). In secondo luogo, si conferma l'importanza di coniugare le politiche industriali con iniziative dal lato della domanda e di politica del lavoro che accrescano la quota di buona occupazione (stabile, ben remunerata e caratterizzata da accumulazione continua di nuove competenze). Infine, l'approfondimento del caso italiano ha mostrato come la gran parte dei vincoli di domanda e strutturali che hanno condotto l'Italia su di una traiettoria di relativo declino sembrano essere tutti ancora attivi e mettono a rischio la possibilità di ottenere sostanziali benefici dall'implementazione del Pnrr.

Riferimenti bibliografici

- Aghion P., Ahuja K., Bown C., Cantner U., Criscuolo C., Dechezleprêtre A., Dewatripont M., Hausmann R., Lalanne G., McWilliams B., Rodrik D., Tagliapietra S., Terzi A., Trasi C., Tyson L., Veugelers R., Zachmann G. e Zysman J., 2023, *Sparkling Europe's new industrial revolution. A policy for net zero, growth and resilience*, Bruegel, Bruxelles.
- Aiginger K. e Rodrik D., 2020, *Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century*, «Journal of industry, competition and trade», vol. 20, n. 1, pp. 189-207.
- Aprèa M., Gallo G. e Raitano M., 2023, *Verso l'Assegno di inclusione: un passo indietro di 5 anni*, «Il Menabò di Etica ed Economia», <https://eticaeconomia.it/verso-lassegno-di-inclusione-un-passo-indietro-di-5-anni/>.
- Autor D., 2022, *The labor market impacts of technological change: From unbridled enthusiasm to qualified optimism to vast uncertainty*, n. w30074, National Bureau of Economic Research.

RPS

Dario Guarascio

- Baldwin R. e Freeman R., 2022, *Risks and global supply chains: What we know and what we need to know*, «Annual Review of Economics», vol. 14, n. 1, pp. 153-180.
- Barbieri M. e Guarascio D., 2021, *La pandemia e la necessità di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali*, «Social Policies», vol. 8, n. 3, pp. 493-510.
- Bianchi P. e Labory S., 2019, *Manufacturing regimes and transitional paths: Lessons for industrial policy*, «Structural Change and Economic Dynamics», vol. 48, pp. 24-31.
- Bürgisser R. e Di Carlo D., 2023, *Blessing or Curse? The Rise of Tourism-Led Growth in Europe's Southern Periphery*, «Journal of Common Market Studies», vol. 61, n. 1, pp. 236-258.
- Carabelli U. e Fassina L., 2022, *Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali*, Seminari della Consulta giuridica della Cgil, Futura editrice, Roma.
- Caravella S., Crespi F., Cucignatto G. e Guarascio D., 2024, *Technological sovereignty and strategic dependencies: The case of the photovoltaic supply chain*, «Journal of Cleaner Production», vol. 434, 140222.
- Celi G., Ginzburg A., Guarascio D. e Simonazzi A., 2018, *Crisis in the European monetary union*, Routledge, Londra.
- Celi G., Guarascio D. e Simonazzi A., 2020, *A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or «Hamiltonian moment»?*, «Journal of Industrial and Business Economics», vol. 47, n. 3, pp. 411-424.
- Celi G., Guarascio D., Reljic J., Simonazzi A. e Zezza F., 2022, *The asymmetric impact of war: resilience, vulnerability and implications for EU policy*, «Intereconomics», vol. 57, n. 3, pp. 141-147.
- Chang H.J. e Andreoni A., 2020, *Industrial policy in the 21st century*, «Development and Change», vol. 51, n. 2, pp. 324-351.
- Cimoli M., Dosi G. e Stiglitz J.E., 2009, *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*, New York, Oxford, pp. 113-137.
- Cirillo V., Fana M. e Guarascio D., 2017, *Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act*, «Economia Politica», vol. 34, n. 2, pp. 211-232.
- Coveri A., Cozza C. e Guarascio D., 2023, *Blurring boundaries: an analysis of the digital platforms-military nexus*, «Glo Discussion Paper», n. 1364.
- Coveri A. e Zanfei A., 2022, *Functional division of labour and value capture in global value chains: a new empirical assessment based on FDI data*, «Review of International Political Economy», pp. 1-28.
- Crespi F., Caravella S., Menghini M. e Salvatori C., 2021, *European technological sovereignty: an emerging framework for policy strategy*, «Intereconomics», vol. 56, n. 6, pp. 348-354.
- Cresti L., Lucchese M. e Pianta M., 2020, *Una politica industriale per il dopo-pandemia in Italia*, «L'industria», vol. 41, n. 4, pp. 607-627.
- Criscuolo C., Martin R., Overman H.G. e Van Reenen J., 2019, *Some causal effects of an industrial policy*, «American Economic Review», vol. 109, n. 1, pp. 48-85.

- Di Stasi A., 2020, *Le (false) promesse delle politiche attive del lavoro*, «Il Menabò di Etica ed Economia», <https://eticaeconomia.it/?s=di+stasi>.
- Dosi G., 2023, *The Foundations of Complex Evolving Economies: Part One: Innovation, Organization, and Industrial Dynamics*, Oxford University Press, Oxford.
- Drezner D.W., Farrell H. e Newman A.L., 2021, *The uses and abuses of weaponized interdependence*, Brookings Institution Press.
- Edler J., Blind K., Kroll H. e Schubert T., 2023, *Technology sovereignty as an emerging frame for innovation policy. Defining rationales, ends and means*, «Research Policy», vol. 52, n. 6, 104765.
- Franzini M. e Pianta M., 2016, *Disuguaglianze: quante sono, come combatterle*, Laterza & Figli, Bari.
- Franzini M. e Raitano M., 2022, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di solidarietà: verso una società meno giusta*, «Il Menabò di Etica ed Economia», <https://eticaeconomia.it/dal-reddito-di-cittadinanza-allassegno-di-solidarieta-verso-una-societa-meno-giusta/>.
- Franzini M., Granaglia E. e Raitano M., 2016, *Extreme inequalities in contemporary capitalism*, Springer International Publishing, Svizzera.
- Gräbner C., Heimberger P., Kapeller J. e Schütz B., 2020, *Is the Eurozone disintegrating? Macroeconomic divergence, structural polarisation, trade and fragility*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 44, n. 3, pp. 647-669.
- Guarascio D. e Zezza F., 2023, *EU fiscal rules: time to face the contradictions*, «Social Europe», <https://www.socialeurope.eu/eu-fiscal-rules-time-to-face-the-contradictions>.
- Guarascio D., Heimberger P. e Zezza F., 2023, *The euro area's Achilles heel: Re-assessing Italy's long decline in the context of European integration and globalisation*, wiiw Research Report, n. 470.
- Guarascio D., Reljic J., Cucignatto G., Celi G. e Simonazzi A., 2024, *Between a rock and a hard place. Long-term drivers of EU structural vulnerability*, «Review of Keynesian Economics», di prossima pubblicazione.
- Heimberger P., 2020, *Potential output, EU fiscal surveillance and the Covid-19 shock*, «Intereconomics», vol. 55, n. 3, pp. 167-174.
- Heimberger P. e Lichtenberger A., 2023, *RRF 2.0: A permanent EU investment fund in the context of the energy crisis, climate change and EU fiscal rules*, The Vienna Institute for International Economic Studies, wiiw.
- Kaldor N., 1981, *The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the theory of international trade and economic growth*, «Economic Applique: Archives de l'ISMEA», vol. 34, n. 4, pp. 593-617.
- Kleimann D., Poitiers N., Sapir A., Tagliapietra S., Véron N., Veugelers R. e Zettelmeyer J., 2023, *Green tech race? The US Inflation Reduction Act and the EU Net Zero Industry Act in the World Economy*, «The World Economy», vol. 46, n. 12, pp. 3420-3434.
- Landesmann M.A. e Stöllinger R., 2019, *Structural change, trade and global produc-*

- tion networks: An 'appropriate industrial policy' for peripheral and catching-up economies*, «Structural Change and Economic Dynamics», vol. 48, pp. 7-23.
- Lucchese M. e Pianta M., 2021, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in una prospettiva di politica industriale*, «Moneta e Credito», vol. 74, n. 295, pp. 177-190.
- Mazzucato M., 2018, *Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities*, «Industrial and corporate change», vol. 27, n. 5, pp. 803-815.
- Miller C., 2022, *Chip war: the fight for the world's most critical technology*, Simon and Schuster, New York.
- Miller-Adams M., Hershbein B., Bartik T., Timmeney B., Meyers A. e Adams L., 2019, *Building Shared Prosperity: How Communities Can Create Good Jobs for All*. MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research. <https://research.upjohn.org/reports/235>.
- Pianta M., 2021, *La politica industriale al tempo del Pnrr*, «il Mulino», vol. 70, n. 2, pp. 152-162.
- Pianta M. e Reljic J., 2022, *The good jobs-high innovation virtuous circle*, «Economia Politica», vol. 39, n. 3, pp. 783-811.
- Picot G. e Tassinari A., 2014, *Liberalization, dualization, or recalibration? Labor market reforms under austerity, Italy and Spain 2010-2012*, Working Paper Series in Politics, Nuffield College.
- Rikap C. e Lundvall B. Å., 2021, *The Digital Innovation Race*, Springer International Publishing, Berlino.
- Rodrik D., 2014, *Green industrial policy*, «Oxford review of economic policy», vol. 30, n. 3, pp. 469-491.
- Rodrik D., 2022, *An industrial policy for good jobs*, Hamilton Project, Brookings Institution.
- Scarano G., 2022, *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: tra miti e riforme*, Egea, Milano.
- Simonazzi A., Ginzburg A. e Nocella G., 2013, *Economic relations between Germany and southern Europe*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 37, n. 3, pp. 653-675.
- Storm S., 2019, *Lost in deflation: Why Italy's woes are a warning to the whole Eurozone*, «International Journal of Political Economy», vol. 48, n. 3, pp. 195-237.

Verso uno schema europeo di sostegno al reddito? Le preferenze degli italiani per una politica sociale sovranazionale

Gregorio Buzzelli e Stefano Sacchi

RPS

Questo articolo presenta un'analisi empirica delle preferenze degli italiani relative alla creazione di uno schema europeo di sostegno al reddito dei disoccupati, tramite l'ausilio di un conjoint survey experiment che consente di esplorare le attitudini individuali verso molteplici dimensioni di policy. Inoltre, l'interazione delle dimensioni sperimentali con alcune variabili sociodemografiche e attitudinali restituisce un quadro delle preferenze di policy per vari sottogruppi dell'opinione pubblica italiana.

I risultati mostrano una preferenza degli italiani per generosi contributi sovranazionali alle misure nazionali di sostegno al reddito dei disoccupati, il cui finanziamento non preveda un ulteriore aggravio fiscale e accompagnati da condizionalità lavorativa e da programmi formativi. Non emergono, invece, chiare preferenze in materia di governance e redistribuzione transnazionale dei fondi. Le principali divergenze attitudinali riguardano il sostegno per le condizionalità lavorative, significativamente osteggiate dagli individui potenzialmente esposti a vulnerabilità economiche reali o percepite. Tuttavia, tale polarizzazione a livello di preferenze non trova riscontro nelle scelte di voto.

1. Introduzione

Nonostante opinioni discordi sul fatto che l'approvazione del piano Next generation Eu (Ngeu) abbia effettivamente marcato una «giuntura critica» nel processo di integrazione europea (Armington e al., 2022; Ferrera e al., 2021; Howarth e Quaglia, 2021; Ladi e Wolff, 2021; Rhodes, 2021), resta il fatto che, per la prima volta, un accordo unanime è emerso circa la costituzione di un fondo comune volto a finanziare la capacità fiscale degli Stati membri duramente colpiti dalle recenti crisi economiche. Questo giunge in seguito all'avvio di un dibattito in seno alle istituzioni dell'Ue sulla necessità di una maggior condivisione dei rischi sociali derivanti dalle perturbazioni dei mercati (Vesan e Corti, 2019). In questo quadro, il varo di Sure (*Temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency*, Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza) nel 2020 – un fondo europeo di sostegno agli schemi nazionali di *short-time work* (Sacchi e al., 2011) quali le integrazioni salariali in Italia, il *kurzarbeit*

in Germania, lo *chômage partiel* in Francia – costituisce un passaggio di indubbia rilevanza verso la possibile costruzione di uno schema europeo di protezione sociale (Andor, 2022; Burgoon e al., 2022).

Sebbene l'esperienza di Sure sia al momento rimasta confinata alla fase pandemica e post-pandemica, l'accelerazione impressa con questo schema suggerisce l'opportunità di indagare la posizione delle opinioni pubbliche nazionali sulla costruzione di uno schema europeo di sostegno al reddito dei disoccupati. Infatti, dalla letteratura politologica emergono solide evidenze empiriche che mostrano come le preferenze degli individui siano delle determinanti fondamentali nella riforma del welfare state (Brooks e Manza, 2007; Pierson, 1994). Appare sensato immaginare che il dibattito sulla futura politica sociale europea segua, per trasposizione, le direttrici generali del conflitto politico sulle policy nazionali. In particolare, oltre al più tradizionale scontro sull'entità (re)distributiva degli interventi di politica sociale – fonti di finanziamento e generosità del trasferimento –, la letteratura sottolinea la crescente rilevanza per l'opinione pubblica della condizionalità associata alla prestazione, soprattutto tramite politiche di attivazione e formazione (Ferrera ed Hemerijck, 2003; Im, 2020; Häusermann e Kriesi, 2015; Rossetti e al., 2022). Ci si aspetta, pertanto, che i criteri di «meritevolezza» sottostanti le preferenze sulle politiche sociali nazionali siano un elemento di rilievo anche per le attitudini circa interventi di politica sociale sovranazionale, rendendo le condizionalità associate a tali interventi un tema ad elevata salienza (van Oorschot, 2006). In aggiunta alle dimensioni relative all'entità redistributiva degli interventi di protezione sociale e alla loro condizionalità, la loro natura sovranazionale suggerisce un'ulteriore dimensione di possibile scontro politico: quella relativa al ruolo dei singoli Stati membri, da un lato come amministratori, dall'altro come beneficiari del nuovo schema. Questa dimensione riguarda, rispettivamente, la governance dello schema e la possibilità di una redistribuzione non occasionale tra Stati membri: due aspetti che, come mostra l'esperienza di Ngeu, guadagnano crescente centralità nel dibattito pubblico sulle policy europee.

In questo articolo, viene proposta un'analisi empirica delle preferenze degli italiani¹ circa la costruzione di uno schema europeo di disoccupazione che supporti le misure nazionali di sostegno al reddito dei disoc-

¹ Nell'articolo si utilizzerà – a meri fini di scorrevolezza della prosa – il maschile sovraesteso.

cupati, utilizzando un esperimento di *survey* (Barisione, 2018) somministrato nel 2018 in 13 paesi europei (risultati principali in Vandembroucke e al., 2018). L'esperimento consente di trarre conclusioni sulle preferenze degli individui nei confronti di diverse dimensioni di policy costitutive di un nuovo ipotetico schema di welfare sovranazionale (generosità della misura, condizionalità, governance ecc.), le quali vengono presentate in ordine casuale agli intervistati. In sostanza, questo disegno consente di minimizzare l'impatto delle caratteristiche di background sulle preferenze di policy di una popolazione di riferimento, fornendo una stima accurata delle opinioni della popolazione reale. Oltre a ciò, in questo articolo si presentano i risultati derivanti dalle interazioni tra le dimensioni sperimentali di policy e alcune variabili socioeconomiche e sociodemografiche ritenute rilevanti dalla letteratura come determinanti delle preferenze in materia di politica sociale, al fine di identificare differenze tra diversi gruppi di intervistati su specifiche caratteristiche di policy. In altre parole, dividendo il campione originale in sottogruppi sulla base di variabili ritenute rilevanti sulla scorta della letteratura (ad esempio per condizione occupazionale o per fascia di reddito), siamo in grado di stimare l'impatto del fattore selezionato sulle preferenze di policy, verificando inoltre se tra i diversi sottogruppi vi sia o meno una concordanza nelle preferenze. Ci aspettiamo in particolare che una maggior esposizione a vulnerabilità economiche sia associata al sostegno per policy più generose e soggette ad una condizionalità più debole. Inoltre, ci aspettiamo che individui, le cui caratteristiche sociodemografiche sono solitamente associate ad attitudini progressiste, preferiscano policy di natura cosmopolita e soggette a minor condizionalità. Infine, interazioni simili vengono eseguite esplorativamente includendo nell'analisi anche gli orientamenti politici dei cittadini.

I risultati dell'esperimento di *survey* per la popolazione italiana mostrano una distribuzione delle preferenze su varie dimensioni in linea con il resto del continente: un generale sostegno per uno schema europeo basato su trasferimenti generosi, ma da un lato finanziati senza aumentare la pressione fiscale, dall'altro condizionali (e in particolare condizionati ad attività di formazione dei beneficiari). Inoltre, la preferenza generale è per uno schema che preveda una redistribuzione non strutturale tra Stati membri, cioè in cui non ci siano nel lungo periodo Stati membri che possano ricevere più di quanto versato. Infine, non vi è in Italia una preferenza netta per il livello di governance dello schema, nazionale o sovranazionale, a differenza di quanto emerge per la popo-

RPS

Gregorio Buzzelli e Stefano Sacchi

lazione europea, nella quale la preferenza dei cittadini è tendenzialmente a favore del livello di governance nazionale². In linea con la recente letteratura sulle preferenze di politica sociale, differenze di vedute significative emergono tra gruppi di individui caratterizzati da diverse condizioni socioeconomiche, prevalentemente con riguardo alla condizionalità della prestazione, dove gli intervistati esposti ad una maggior vulnerabilità economica preferiscono condizioni di attivazione lavorativa meno stringenti rispetto ai gruppi meno soggetti a rischi di mercato; è interessante notare come la polarizzazione maggiore si registri tra occupati e disoccupati. Non rinveniamo, invece, differenze statisticamente significative tra gruppi sociodemografici distinti. Infine, le differenti preferenze relative alle condizionalità legate alla prestazione non trovano una corrispondenza nelle scelte di voto, dal momento che tutti i maggiori gruppi elettorali sembrano convergere verso una preferenza per interventi condizionati all'attivazione dei beneficiari. Le uniche differenze significative tra i gruppi elettorali riguardano il livello di governance, con una netta preferenza per la gestione sovranazionale dello schema da parte degli elettori di sinistra.

Nel complesso, quest'analisi contribuisce al filone della letteratura empirica sulle microfondazioni dell'«Europa sociale», fornendo un'istanza dell'opinione pubblica italiana sulla costruzione di uno schema di protezione sovranazionale, fondata su un innovativo disegno di ricerca sperimentale. La prossima sezione ospita un inquadramento del presente studio all'interno della letteratura sulle preferenze di politica sociale, con particolare riguardo al crescente coinvolgimento dell'Ue nella protezione sociale. Nella terza sezione, introduciamo il quadro analitico che guida la seguente analisi empirica, trattata poi nelle successive due sezioni. L'ultima sezione avanza alcune considerazioni conclusive.

2. Quale politica sociale europea: il ruolo delle preferenze individuali

Durante il discorso sullo Stato dell'Unione del settembre 2015, l'allora Presidente della Commissione Jean Claude Juncker annunciò le linee

² Si noti che le due dimensioni relative alla governance dello schema e alla possibilità di redistribuzione strutturale tra Stati membri sono quelle per le quali si osserva la maggiore eterogeneità di preferenze tra cittadini di Stati membri differenti, in ciò rendendo la media europea poco informativa delle preferenze nazionali: si veda Vandenbroucke e al. (2018).

guida del nuovo Pilastro europeo dei diritti sociali (Epsr, *European Pillar of Social Rights*). Questa dichiarazione politica, strutturata in venti principi e accompagnata da svariate iniziative legislative e non, prese poi forma nella Proclamazione interistituzionale siglata a Göteborg nel novembre 2017 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. Sulla scorta delle drammatiche conseguenze socioeconomiche della Grande recessione (2007-2009) e della crisi dell'eurozona (2009-2012) registrate soprattutto nella cosiddetta periferia dell'Unione, questa iniziativa si propone di rafforzare l'*acquis* sociale dell'Ue, sostenendo una convergenza verso l'alto dei diritti sociali garantiti ai cittadini europei, in particolare in materia di accesso al mercato del lavoro, condizioni d'impiego e protezione sociale (Vesan e Corti, 2019).

L'approvazione dell'Epsr costituisce un importante atto politico intrapreso dalle istituzioni dell'Ue verso la costruzione di un sistema comune di protezione sociale. Il varo di Epsr segnala la creazione di un consenso politico tra tutte le istituzioni dell'Ue in favore di una crescente condivisione del *policymaking* socioeconomico. Oltre alla pletora di iniziative direttamente connesse a Epsr (Vesan e Corti, 2019), l'introduzione del fondo Sure durante la crisi pandemica del 2020 (e terminato alla fine del 2022) rappresenta il primo passo concreto verso la costruzione di uno sistema europeo di sostegno al reddito. Obiettivo principale di Sure non consiste nel rafforzare gli schemi nazionali di assicurazione contro la disoccupazione, bensì nel fornire assistenza finanziaria agli Stati che affrontano congiunture economiche negative tramite prestiti volti a sostenere gli schemi esistenti di integrazione salariale in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa (*short-time work*), nonché il rafforzamento o l'introduzione temporanea di schemi di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi.

Un ulteriore balzo in avanti nella condivisione della politica fiscale al livello sovranazionale matura con l'approvazione di Ngeu nel luglio 2020. Il nuovo fondo da 750 milioni di euro, tra prestiti e trasferimenti a fondo perduto, introduce una nuova funzione redistributiva transnazionale che, per quanto volta a minimizzare il rischio di nuovi salvataggi di paesi in difficoltà finanziarie (Armingeon e al., 2022), è comunque in contrasto con le politiche di austerità dei due decenni precedenti (Armingeon e Sacchi, 2023). Sebbene l'introduzione di Ngeu non implichi alcun trasferimento di competenze dagli Stati membri alle istituzioni dell'Ue in materia di politica sociale, un rafforzamento della capacità fiscale dell'Unione è una condizione indispensabile alla costruzione di

RPS

Gregorio Buzzelli e Stefano Sacchi

un welfare state europeo. In altre parole, senza un corposo ribilanciamento della capacità fiscale dagli Stati membri in favore dell'Unione la volontà politica di riforma maturata con Epsr resterebbe lettera morta. Ad ogni modo, l'enfasi posta dai leader europei sulla solidarietà transnazionale per far fronte alla crisi pandemica (Ferrera e al., 2021) suggerisce, in linea con i primi interventi di policy presentati, un crescente coinvolgimento dell'Ue nella definizione e nella gestione degli strumenti di politica sociale nel prossimo futuro. Dato il ruolo chiave che quest'ultima ricopre nella costruzione dello stato moderno, come sua funzione principale e fonte di legittimazione (Flora e Heidenheimer, 1981), è ragionevole ipotizzare che il trasferimento di tali competenze dal livello nazionale a quello sovranazionale comporterebbe notevoli ripercussioni nell'opinione pubblica. Ciò è tanto più problematico nell'Unione europea giacché, a fronte della necessità di un largo sostegno nella popolazione per la cessione di sovranità sociale dal livello nazionale a quello sovranazionale, è ben noto il dibattito in letteratura sul deficit di legittimità democratica che caratterizza la storia del processo di integrazione europea (Follesdal e Hix, 2006; Majone, 1998; Moravcsik, 2002).

A tal proposito, gli studi empirici dell'opinione pubblica forniscono una panoramica attendibile delle preferenze individuali su vari aspetti di policy, utile per informare decisioni di politica pubblica al livello sovranazionale che incontrano un limitato scrutinio democratico da parte dell'elettorato. Vi è, inoltre, un particolare interesse euristico nell'investigazione delle attitudini individuali, dal momento che la letteratura politologica le indica come determinanti fondamentali dei processi di riforma del welfare state (Brooks e Manza, 2007). Un filone di ricerca empirica sulle preferenze degli individui in materia di politica sociale europea è emerso nell'ultimo decennio, facendo solitamente ricorso a survey internazionali per indagare il livello di sostegno verso generici schemi di solidarietà transnazionale, nonché la variazione di tali preferenze tra diversi gruppi sociali (Baute e Pellegata, 2023; Gerhards e al., 2016; Reinl, 2022). Pochi sono stati, invece, gli studi che esplorano le attitudini verso specifici interventi di politica sociale, concentrandosi in particolare su schemi di reddito minimo garantito (Baute e Meuleman, 2020; Cardone, 2021; Reinl e al., 2023; Roosma e van Oorschot, 2021). Nella letteratura scientifica sul tema si rileva una lacuna che questo articolo si propone di affrontare: l'unidimensionalità degli ipotetici schemi di protezione sociale europei solitamente somministrati ai parteci-

panti dei sondaggi. Questo disegno semplificato delle policy confligge con la multidimensionalità del welfare state, connotato da varie funzioni qualitativamente differenti (Gallego e Marx, 2017; Hemerijck e al., 2023; Roosma e al., 2013). Di conseguenza, gli studi esistenti si limitano ad indagare le preferenze individuali circa la mera creazione di schemi di protezione sociale e il volume di trasferimenti che essi comportano. Sfugge, in particolare, a queste indagini una caratteristica fondamentale della politica sociale, ovvero la condizionalità legata ai trasferimenti, la cui fruizione è stata nel corso degli ultimi trent'anni sempre più vincolata alla partecipazione da parte dei beneficiari a programmi di attivazione e formazione tesi a facilitare il reingresso nel mercato del lavoro (Bonoli, 2013; Knotz, 2018), anche attraverso la ridefinizione dei trasferimenti monetari ai disoccupati verso veri e propri schemi di *in-work benefit* (Ciarini e al., 2022). La connotazione in termini di attivazione lavorativa delle politiche di sostegno al reddito ha parallelamente acquisito salienza, diventando una determinante fondamentale delle preferenze individuali di policy, solitamente legata a criteri di «meritevolezza» associabili ai potenziali beneficiari (Attewell, 2021; Buss, 2019a; Fossati, 2018; Gallego e Marx, 2017; Rossetti e al., 2022; van Oorschot, 2006). Data la rilevanza di queste dimensioni per le attitudini individuali verso le policy nazionali, è ragionevole ipotizzare che esse influenzino significativamente anche il sostegno per schemi di livello sovranazionale.

Oltre alla complessità funzionale della policy, la letteratura esistente sembra trascurare l'impatto sull'opinione pubblica della nuova configurazione di poteri tra Unione e Stati membri nella gestione dell'ipotetico schema di welfare sovranazionale. Infatti, lo specifico assetto di governance delle politiche pubbliche, con un coinvolgimento più o meno marcato delle istituzioni dell'Ue, sembra influenzare notevolmente il giudizio degli individui (Beetsma e al., 2021a; Beetsma e al., 2021b; Burgoon e al., 2023b; Inapp, 2022). Alla dimensione verticale della governance si aggiunge la redistribuzione orizzontale di risorse tra gli Stati membri consentita dall'ipotetico schema europeo di protezione che, in modo simile al criterio di «meritevolezza» utilizzato per valutare la condizionalità del trasferimento, si può ipotizzare polarizzi le preferenze di policy degli individui aventi sensibilità più o meno cosmopolite e universaliste (Reinl e al., 2023).

RPS

Gregorio Buzzelli e Stefano Sacchi

3. I cittadini italiani e le loro preferenze per uno schema europeo di sostegno al reddito dei disoccupati

In questa sezione presentiamo il quadro analitico che informa la nostra analisi empirica e le aspettative teoriche che nutriamo circa le preferenze dei cittadini italiani, rimandando alla sezione successiva la discussione delle specifiche variabili indipendenti e dipendenti. Nell'introduzione abbiamo delineato tre livelli di analisi. Il primo riguarda le preferenze dei cittadini italiani circa le caratteristiche più generali di un ipotetico intervento europeo volto a supportare le misure nazionali di sostegno al reddito dei disoccupati. Il secondo riguarda il ruolo di variabili socioeconomiche e sociodemografiche, che consentono un'esplorazione sulle determinanti delle preferenze di policy dei cittadini italiani relativamente al disegno dell'intervento proposto. Il terzo, connesso al secondo, riguarda il ruolo svolto dagli orientamenti politici nell'influenzare le preferenze per il disegno dell'intervento.

Per quanto concerne le preferenze di policy circa le caratteristiche di un ipotetico intervento a sostegno degli schemi di protezione dei redditi dei disoccupati attuato a livello sovranazionale, le aspettative relative all'intera popolazione italiana riproducono quelle relative all'intera popolazione europea. Lo studio principale realizzato sull'intera popolazione europea mostra una preferenza generalizzata per pacchetti di policy che prevedano trasferimenti più generosi ma condizionali a politiche di attivazione e formazione, e che non richiedano un aumento della pressione fiscale (Vandenbroucke e al., 2018). Preferenze meno nette – e una notevole eterogeneità tra Stati membri – riguardano, invece, la possibilità di introdurre un meccanismo permanente di solidarietà tra Stati membri attraverso un sistema di redistribuzione sovranazionale – in particolare, dagli Stati membri più ricchi a quelli più poveri – dei fondi necessari per far funzionare lo schema. Per quanto riguarda il livello di governance – nazionale o sovranazionale – dello schema, nonostante una riscontrabile eterogeneità tra Stati membri, la preferenza della popolazione europea nel suo complesso va al livello amministrativo nazionale.

In linea con tali contributi, e sulla scorta della letteratura citata nella sezione precedente, ci aspettiamo allora una preferenza per schemi di protezione sociale per i disoccupati più generosi, accompagnati da opportunità formative e condizionalità lavorativa. Per quanto riguarda il

finanziamento, ci aspettiamo un'avversione dei cittadini italiani nei confronti di schemi di finanziamento che comportino un incremento dell'imposizione fiscale. Al contempo, ci aspettiamo una preferenza dei cittadini italiani per la governance nazionale dello schema, anche alla luce della letteratura che riconosce le «legittime differenze» tra i welfare state europei (Scharpf, 1997) e dell'evidenza che mostra come i cittadini europei sembrano riconoscere nella politica sociale una prerogativa degli Stati nazionali (tra i lavori empirici più recenti si vedano Bremer e al., 2020; Deutschmann e al., 2018). Data l'eterogeneità delle preferenze nazionali riguardanti la possibilità di redistribuzione permanente tra Stati membri, e alla luce delle aspettative circa la contrarietà del finanziamento attraverso una maggiore imposizione fiscale e circa la preferenza per la governance nazionale dello schema, avanziamo infine l'ipotesi conservativa che non vede opzioni di redistribuzione strutturale preferite a quella secondo la quale nessuno Stato membro possa nel lungo periodo ricevere più di quanto ha versato.

Riassumiamo pertanto di seguito le ipotesi relative alle caratteristiche generali dell'intervento di policy:

H1. I cittadini italiani preferiscono un intervento per i disoccupati più generoso, accompagnato da opportunità formative e condizionalità lavorativa.

H2. I cittadini italiani sono contrari a un finanziamento attraverso incrementi dell'imposizione fiscale.

H3. I cittadini italiani preferiscono un intervento per i disoccupati amministrato a livello nazionale anziché a livello sovranazionale.

H4. I cittadini italiani non hanno preferenze forti per uno schema basato sulla redistribuzione permanente di risorse tra Stati membri rispetto all'assenza di redistribuzione nel lungo periodo.

Circa le determinanti delle preferenze di policy, possiamo rilevare due filoni principali nella letteratura, i quali enfatizzano alternativamente il ruolo delle circostanze materiali e socio-normative nella formulazione delle preferenze di policy. Nel primo caso, la letteratura su *economic voting* (Lewis-Beck e Stegmaier, 2019) mostra come una maggior vulnerabilità

economica sia solitamente associata a preferenze per politiche maggiormente redistributive e meno condizionali (Buss, 2019b; Fossati, 2018; Häusermann e al., 2015; Margalit, 2013; Weisstanner, 2023). Il meccanismo esplicativo risiede nella presunta razionalità «economica» adottata dagli individui ogniquale volta debbano formulare dei giudizi comparati, preferendo sempre l'opzione – nel nostro caso la policy – che massimizzi l'interesse economico personale (Downs, 1957). La stima della condizione materiale dell'individuo viene generalmente desunta dalla sua posizione nel mercato del lavoro o dal suo reddito (Margalit, 2013), oppure facendo riferimento alla performance economica della regione o del paese di residenza (Ansolabehere e al., 2014). Inoltre, alcuni studiosi mostrano come, in maniera parzialmente indipendente dalla condizione materiale oggettiva, gli individui formulino delle preferenze di policy sulla scorta di percezioni di rischio (quali timore della disoccupazione o percezione di deprivazione) che possono essere ricondotti a mutamento delle condizioni materiali nel tempo (ad esempio un calo nel reddito personale) (Burgoon e al., 2023a) o ad un giudizio «prospettico» (ad esempio la previsione di un peggioramento della situazione economica) (Häusermann e al., 2023). Da questa letteratura deriviamo la seguente ipotesi:

H5. Gli individui esposti ad una maggiore vulnerabilità economica (reale o percepita) preferiscono politiche sociali più generose e soggette a minor condizionalità.

Un altro filone di ricerca sostiene che il processo di formazione delle preferenze politiche sia guidato da alcune attitudini normative fondamentali che gli individui acquisiscono, soprattutto in età giovanile, tramite processi di socializzazione nell'ambiente sociale di appartenenza (Lersch, 2023; Neundorff e Smets, 2017). Ad esempio, molti studi mostrano come la frequentazione di corsi di istruzione terziaria sia spesso associata a preferenze politiche di natura progressista, come risultato di un'esposizione ad un ambiente formativo-professionale generalmente *left-oriented* oppure mutuando attitudini egualitarie da un contesto lavorativo solitamente meno gerarchico (come quello delle professioni ad alta formazione) (Ares, 2020; Kriesi, 1998). Questi valori politici fondamentali non hanno solo natura «materialista», come nel caso di *economic voting*, ma anche «postmaterialista», ovvero inerenti a temi quali l'emancipazione individuale, l'inclusività, l'identità nazionale ecc.

(Heath e al., 1994; Hooghe e al., 2002), e sono tipicamente associati ad una pluralità di variabili sociodemografiche, che vanno dal genere al livello di istruzione, alla generazione di appartenenza. Per quanto riguarda le politiche sociali, la ricerca empirica mostra un impatto significativo di tali variabili sociodemografiche su alcune dimensioni di politica sociale, in quanto come detto associate alle attitudini politiche fondamentali degli individui, che a loro volta influiscono da un lato sulla dimensione prettamente cosmopolita degli interventi di policy sovranazionali (Reinl e al., 2023), dall'altro sulla dimensione della condizionalità degli interventi, sicché individui con attitudini conservatrici (progressiste) attribuiscono maggior (minor) rilevanza ai criteri di «meritevolezza» del trasferimento (quali una lunga storia contributiva) (van Oorschot, 2006). Pertanto, ci si attende un maggior sostegno per politiche di natura più spiccatamente cosmopolita (sia al livello di governance che di redistribuzione finanziaria) e meno soggette a condizionalità tra le donne, i giovani e le fasce di istruzione più elevate (categorie solitamente connotate da valori più progressisti). Sulla scorta di quanto detto, formuliamo la seguente ipotesi:

H6. Gli individui appartenenti a gruppi sociali solitamente associati con attitudini normative più progressiste sostengono politiche soggette a minor condizionalità e di natura cosmopolita.

Infine, la letteratura mostra una significativa correlazione tra scelte di voto e preferenze di policy, laddove però la direzione del nesso di causalità è tuttora dibattuta. Da un lato, il filone del cosiddetto *issue voting* mostra come le preferenze di policy ritenute «salienti» influenzino significativamente il comportamento elettorale, guidando gli individui verso i partiti la cui offerta di policy risulti maggiormente gradita (Dennison, 2019). Una relazione di senso opposto viene, invece, proposta dalla letteratura sul *party cueing*, che sottolinea come gli elettori modellino le proprie preferenze di policy in base alle indicazioni provenienti dal proprio partito di riferimento (Ares, 2022; Meijers e al., 2022). Alla luce del dibattito teorico nella letteratura, in questa sede ci si limiterà ad un'analisi esplorativa, volta a rinvenire eventuali correlazioni tra scelte di voto e preferenze di policy, senza ipotizzare una direzione di influenza.

4. *Strategia empirica: l'esperimento di survey*

La ricerca sull'opinione pubblica fa crescente ricorso ai cosiddetti esperimenti di *survey*, ovvero sondaggi nei quali una o più componenti che descrivono scenari ipotetici (quali l'avvento di una crisi, la costruzione di una nuova policy ecc.) sono assegnate in modo casuale agli intervistati così da poterne stimare l'impatto causale sulle preferenze individuali.

La strategia empirica di questo articolo si basa sull'utilizzo di un *conjoint survey experiment* (cioè un esperimento di survey condotto secondo la tecnica della *conjoint analysis*) condotto tra ottobre e novembre 2018 in 13 paesi europei, che indaga le preferenze individuali per una *misura sovranazionale a supporto degli schemi nazionali di sostegno al reddito dei disoccupati* (dettagli in Vandenbroucke e al., 2018). Il sondaggio è stato condotto da Ipsos in modalità telematica. Quote per età, genere, istruzione, e distribuzione demografica regionale sono state applicate per assicurare la rappresentatività del campione. Il vantaggio principale di questo metodo risiede nella possibilità di stimare simultaneamente l'impatto causale di diversi scenari ipotetici («trattamenti») – assegnati in modo casuale agli intervistati – sulle preferenze individuali (Hainmueller e al., 2014). Tale struttura del trattamento ben si adatta alla multidimensionalità delle politiche sociali, consentendo di testare l'impatto di un complesso disegno di policy (i diversi scenari ipotetici o trattamenti) sul sostegno degli individui per la stessa (Beetsma e al., 2021b; Bremer e Bürgisser, 2022; Burgoon e al., 2022; Gallego e Marx, 2017; Hübscher e al., 2021). I risultati principali dell'esperimento sono presentati in Vandenbroucke e al. (2018).

Nello specifico, in questo sondaggio, ad ogni intervistato (1.500 intervistati per ogni paese) vengono presentate in successione tre coppie di pacchetti di policy. All'intervistato viene poi chiesto di assegnare un valore su una scala Likert per ogni pacchetto (da 1 «fortemente contrario» a 5 «fortemente favorevole») e di scegliere uno dei due pacchetti per ogni coppia proposta. Ciascun pacchetto è composto da sei dimensioni caratterizzanti la policy ipotizzata: 1) generosità del contributo europeo all'assegno di disoccupazione nazionale, 2) obbligo per gli Stati beneficiari di fornire opportunità formative ai disoccupati, 3) possibilità di redistribuzione tra Stati membri, 4) impatto sulla pressione fiscale, 5) livello della governance, 6) condizionalità lavorative per i beneficiari.

Tabella 1 - Dimensioni e singoli attributi del conjoint survey experiment

<i>Dimensione 1: Generosità</i>	
A quanto ammonta la copertura dell'assegno di disoccupazione nazionale da parte del nuovo programma europeo?	40% dell'ultimo salario, coprendo i primi sei mesi di disoccupazione* 60% dell'ultimo salario, coprendo i primi sei mesi di disoccupazione 70% dell'ultimo salario, coprendo i primi sei mesi di disoccupazione
<i>Dimensione 2: Condizioni per gli Stati membri – Formazione</i>	
Ci sono condizioni che gli Stati membri devono rispettare per beneficiare del programma europeo?	Nessuna condizione* Lo Stato membro può beneficiare del programma europeo solo fornendo opportunità formative a tutti i disoccupati
<i>Dimensione 3: Redistribuzione tra Stati membri</i>	
Gli Stati membri possono ricevere dal programma europeo più risorse rispetto a quelle versate inizialmente a sostegno del programma stesso?	No, nel lungo termine gli Stati membri non possono ricevere un contributo dal programma europeo che sia superiore rispetto alla cifra inizialmente versata a sostegno del programma stesso* Sì, nel lungo termine gli Stati membri possono ricevere un contributo dal programma europeo che sia superiore rispetto alla cifra inizialmente versata a sostegno del programma stesso Sì, nel lungo termine gli Stati membri più poveri riceveranno un contributo dal programma europeo superiore rispetto alla cifra inizialmente versata a sostegno del programma stesso, mentre gli Stati membri più ricchi riceveranno un contributo inferiore rispetto alla cifra inizialmente versata
<i>Dimensione 4: Tassazione e redistribuzione</i>	
Qual è l'impatto a lungo termine sul prelievo fiscale necessario a finanziare l'assicurazione contro la disoccupazione?	Nessun impatto nel lungo periodo: il livello della tassazione rimarrà inalterato* Nel lungo periodo, la tassazione aumenterà dello 0,5% del reddito di ogni contribuente Nel lungo periodo, la tassazione aumenterà dell'1% del reddito dei contribuenti più abbienti
<i>Dimensione 5: Livello dell'amministrazione</i>	
Chi amministrerà il programma europeo?	L'Unione europea* I governi nazionali
<i>Dimensione 6: Condizionalità lavorativa</i>	
Sono previste condizioni di accesso al trasferimento per i disoccupati?	Nessuna condizione* Sì, il disoccupato beneficiario deve accettare qualsiasi offerta di lavoro adeguata, pena la perdita del trasferimento Sì, ogni settimana il disoccupato beneficiario deve candidarsi ad almeno una posizione lavorativa e accettare qualsiasi offerta di lavoro, pena la perdita del trasferimento

Nota: l'asterisco indica la categoria di riferimento per l'analisi statistica.

Fonte: Vandenbroucke e al. (2018).

Ogni dimensione di policy ha diversi possibili livelli, o «attributi» (es. il tasso di sostituzione dell'assegno di disoccupazione coperto dal programma europeo può ammontare al 40%, 60% o 70% dell'ultimo salario percepito), i quali vengono assegnati in modo casuale agli intervistati (tab. 1). Tale assegnazione randomica consente di interpretare causalmente l'effetto di un cambiamento di attributo sul sostegno per la policy³. In altre parole, questo metodo fornisce una stima a carattere causale dell'influenza relativa delle singole caratteristiche della policy nella formulazione della preferenza individuale.

Come illustrato nella sezione precedente, oltre ad analizzare il sostegno dei cittadini italiani per alcune dimensioni dell'intervento di sostegno al reddito dei disoccupati, questo articolo si prefigge di esplorare la variazione delle preferenze tra individui con caratteristiche socioeconomiche, sociodemografiche e attitudinali differenti. L'obiettivo di questa analisi consiste nel fornire un quadro delle preferenze degli italiani per schemi sovranazionali di welfare, esplorando possibili fratture analiticamente rilevanti nell'opinione pubblica che potrebbero dar luogo a conflitti politici.

In particolare, in linea con la letteratura citata nella sezione precedente, la selezione delle variabili sociodemografiche di cui viene considerato l'effetto è guidata innanzitutto dall'influenza che queste ultime esercitano sulle condizioni materiali degli individui. Le variabili selezionate sono: genere, età, regione di residenza e livello di istruzione. Ad esse vengono affiancate variabili, sia oggettive che attitudinali, che pertengono alle condizioni socioeconomiche degli intervistati: livello di reddito familiare, status occupazionale, insicurezza economica e occupazionale. In generale, ci si aspetta di osservare un'associazione positiva tra vulnerabilità economica e preferenze redistributive e meno favorevoli alla condizionalità lavorativa. Tuttavia, come anticipato nella sezione precedente, l'influenza di queste informazioni di background individuali sulle preferenze di policy non può essere soggetta ad una sola interpretazione di

³ Questo effetto si ottiene regredendo la variabile di scelta o sostegno del pacchetto sulle dimensioni sperimentali della policy. Ogni dimensione di policy è operativizzata tramite una variabile categorica le cui modalità sono i singoli attributi assegnati casualmente agli intervistati. Il coefficiente di ogni attributo di policy corrisponde all'effetto di un cambiamento da una data caratteristica (categoria di riferimento) all'attributo prescelto, *ceteris paribus* (ad esempio, l'effetto di un incremento nella copertura «sovranazionale» dell'assegno di disoccupazione dal 40% al 60% dell'ultimo salario percepito, mantenendo tutte le altre dimensioni costanti).

carattere «materialista»: genere, età e livello d'istruzione sono spesso associate ad attitudini normative, in particolare «postmaterialiste», generando aspettative sulle caratteristiche cosmopolite e relative alla condizionalità della policy. Infine, vengono esplorate le differenze nelle preferenze di policy riscontrabili tra gli elettori delle diverse coalizioni protagoniste delle elezioni politiche del 2018. L'intento di questa indagine è rintracciare possibili correlazioni tra le differenti preferenze circa le caratteristiche dell'intervento di politica sociale rinvenute nella prima parte dell'analisi e le scelte di voto dei cittadini, intese come proxy dei loro orientamenti politici.

5. Risultati

In questa sezione vengono presentati i risultati del *conjoint experiment* per la popolazione italiana e le interazioni con alcune variabili sociodemografiche e attitudinali di interesse⁴ (tabelle di regressione complete disponibili presso gli autori). Il sostegno per il pacchetto (variabile dipendente) è operativizzato tramite una variabile binaria. La figura 1 mostra i risultati dell'esperimento per l'intera popolazione italiana⁵. Conformemente

⁴ Ciascun modello è limitato alle sole osservazioni degli intervistati che hanno superato un controllo dell'attenzione attraverso una domanda apposita, mentre l'errore standard è sempre clusterizzato al livello individuale dal momento che ogni intervistato valuta sei pacchetti di policy.

⁵ Le figure che seguono riportano i cosiddetti effetti marginali associati ai modelli di regressione e possono essere intuitivamente lette nel modo seguente: per ciascuna dimensione viene selezionato un livello (attributo) quale categoria di riferimento (indicata in tabella 1 *supra* con un asterisco) il cui valore è posto pari a 0. Rispetto a tale attributo, gli altri attributi relativi alla dimensione in questione ottengono un sostegno significativamente maggiore se il loro valore è positivo (il segno grafico corrispondente si posiziona nella metà di destra della figura) e se la barra che ne attraversa il segno grafico non interseca la linea verticale che rappresenta lo 0. Allo stesso modo, il sostegno per gli attributi relativi alla dimensione in questione è inferiore a quello per l'attributo che fa da categoria di riferimento se il loro valore è negativo (il segno grafico corrispondente si posiziona nella metà di sinistra della figura) e se la barra che ne attraversa il segno grafico non interseca la linea verticale che rappresenta lo 0. Se la barra che attraversa il segno grafico relativo agli attributi interseca la linea verticale che rappresenta lo 0, la differenza tra il sostegno per l'attributo in questione e quello per l'attributo scelto come categoria di riferimento non è statisticamente significativa (le barre rappresentano intervalli di confidenza al 95%). La sovrapposizione o la separazione tra barre orizzontali è da

all'ipotesi H1, risultano preferiti pacchetti che prevedano trasferimenti più generosi (tasso di sostituzione dell'assegno di disoccupazione coperto dal programma europeo pari al 60% o 70%), ma condizionati da stringenti politiche di attivazione per i beneficiari e dall'obbligo per gli Stati membri di fornire opportunità formative per tutti i disoccupati. Confermando l'ipotesi H2, gli italiani preferiscono finanziare la misura senza aggravii della pressione fiscale. L'ipotesi H3, che postulava una preferenza dei cittadini italiani per una governance nazionale dello schema, appare non confermata: non vi è infatti una preferenza chiara per una governance nazionale rispetto a una governance sovranazionale. Per quanto riguarda l'ipotesi H4, sebbene l'opzione di prevedere la possibilità di un meccanismo strutturale di redistribuzione tra Stati membri, e in particolare da quelli più ricchi a quelli più poveri, generi consenso, il sostegno per tale opzione non è significativamente differente da quello a favore di uno schema di ripartizione dei costi tra Stati membri che non preveda flussi redistributivi di lungo periodo. L'ipotesi H4 trova quindi una seppur debole conferma.

Le figure 2a, 2b, 2c, 2d mostrano i risultati dell'esperimento per diversi sottogruppi suddivisi in base alle caratteristiche socioeconomiche degli intervistati (H5)⁶. In particolare, le figure 2a e 2b considerano una variabile di sicurezza o vulnerabilità economica reale (reddito familiare netto: figura 2a) o percepita (inadeguatezza del reddito familiare: figura 2b)⁷; le figure 2c e 2d considerano lo status di occupato o disoccupato,

tenere in considerazione anche per valutare, in prima approssimazione, differenze tra il sostegno per attributi diversi da quello di riferimento.

⁶ In quanto segue, i risultati sono ottenuti interagendo le variabili sperimentali di policy (i trattamenti) con le variabili osservazionali relative alle caratteristiche socioeconomiche (figure 2 a, b, c, d, e), alle caratteristiche sociodemografiche (figure 3 a, b, c, d), oppure alle preferenze politiche (figura 4) individuate.

⁷ La condizione di sicurezza o vulnerabilità economica reale è operativizzata con riferimento a un reddito familiare netto dichiarato inferiore o superiore a 25.000 euro annui (grossomodo pari al reddito familiare netto mediano nazionale nel 2018), mentre la condizione di sicurezza o vulnerabilità percepita è operativizzata come adeguatezza o inadeguatezza del reddito familiare, utilizzando la risposta a una domanda sulla capacità della famiglia di far fronte a tutte le spese e vivere con il proprio reddito (molto difficile o difficile a fronte delle altre risposte). Per la variabile di sicurezza economica reale è stata svolta un'analisi di robustezza, utilizzando come valore-soglia di reddito familiare 12.700 euro netti annui, il valore minimo presente nella domanda sul reddito familiare e intermedio tra le soglie di povertà familiare equalizzata e non equalizzata nel 2018. I risultati, disponibili presso gli autori, non si discostano da quanto ottenuto utilizzando il valore-soglia di 25.000 euro e riportato in figura 2a.

rispettivamente nell'ultimo mese o per almeno tre mesi negli ultimi cinque anni; la figura 2e considera la percezione del rischio di diventare disoccupato. In linea con le aspettative teoriche, l'esposizione (reale o percepita) alla vulnerabilità economica è associata con il sostegno per misure più generose e meno condizionali. In particolare, l'esperienza della disoccupazione (soprattutto se recente) riduce sensibilmente il sostegno per misure di condizionalità lavorativa e aumenta il favore per interventi più generosi. Effetti simili, ma meno marcati, si associano all'insicurezza reddituale (reale o percepita). La percezione del rischio di disoccupazione non sembra connettersi in modo significativo alle preferenze di policy qui considerate. L'ipotesi H5 è pertanto largamente confermata, tranne che per quanto concerne la percezione del rischio di disoccupazione.

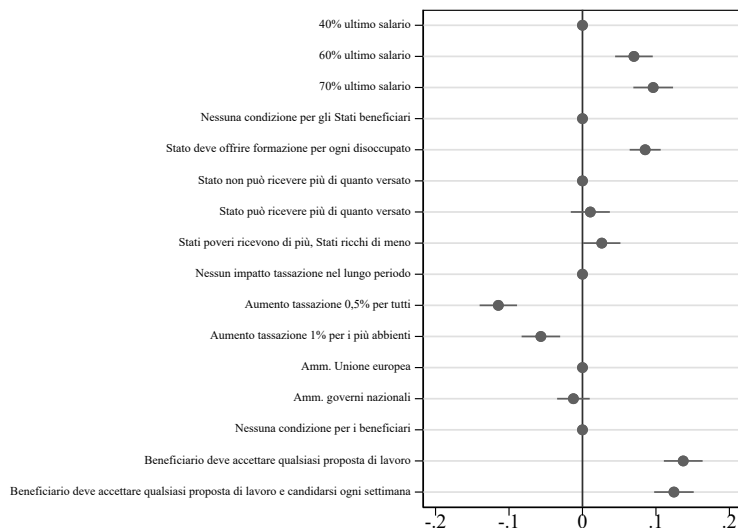
Le figure 3a, 3b, 3c, 3d mostrano i risultati dell'esperimento per diversi sottogruppi suddivisi in base alle caratteristiche sociodemografiche degli intervistati: rispettivamente genere (a); classe di età (b); area geografica di residenza (c) e livello di istruzione (d). Non si rilevano differenze statisticamente significative nelle preferenze di policy tra gruppi sociali tipicamente associati con attitudini normative differenti, pertanto l'ipotesi H6 è falsificata.

Allo stesso modo, non si rilevano differenze statisticamente significative nelle preferenze di policy tra elettori dei principali gruppi elettorali (operativizzate con riferimento al partito votato alle elezioni politiche di marzo 2018), ad eccezione di una netta preferenza dell'elettorato di sinistra (Csx e Leu) per pacchetti che prevedano una governance sovranazionale (fig. 4). Risulta particolarmente sorprendente la convergenza dei diversi gruppi a sostegno di condizionalità lavorative, anche assai stringenti, per l'accesso al trasferimento: le stesse che, al contrario, dividono l'opinione pubblica lungo fratture di origine socioeconomica.

RPS

Gregorio Buzzelli e Stefano Sacchi

Figura 1 - Risultati del conjoint survey experiment per la popolazione italiana

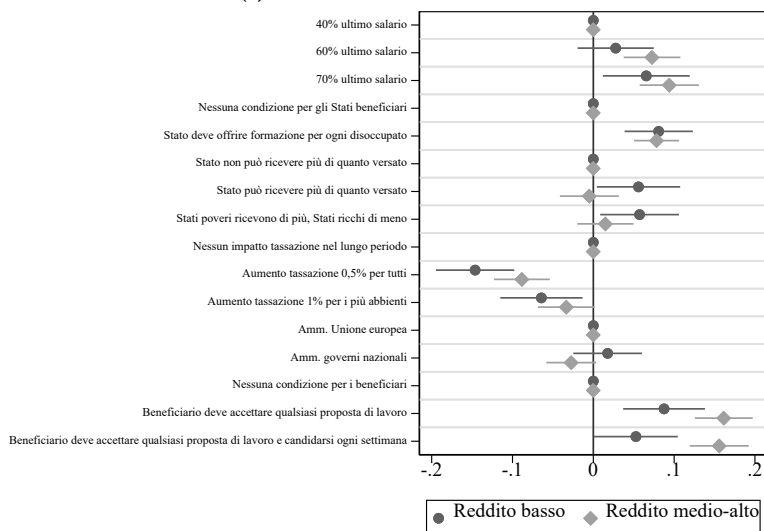


Nota: intervalli di confidenza al 95%. Pesi campionari utilizzati.

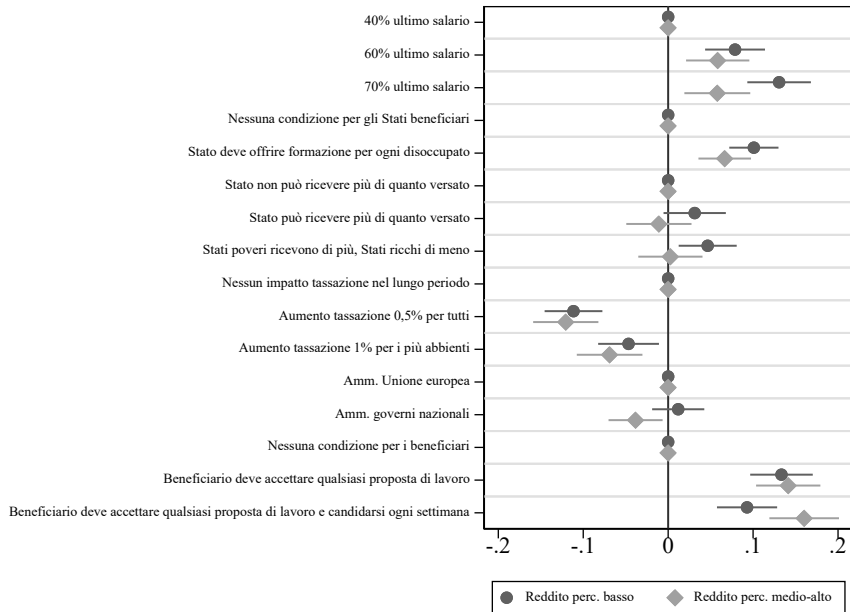
Fonte: elaborazioni degli autori su Vandenbroucke e al. (2018).

Figura 2 - Risultati del conjoint survey experiment per sottogruppi di intervistati con diverse caratteristiche socioeconomiche e percezioni dei rischi economici

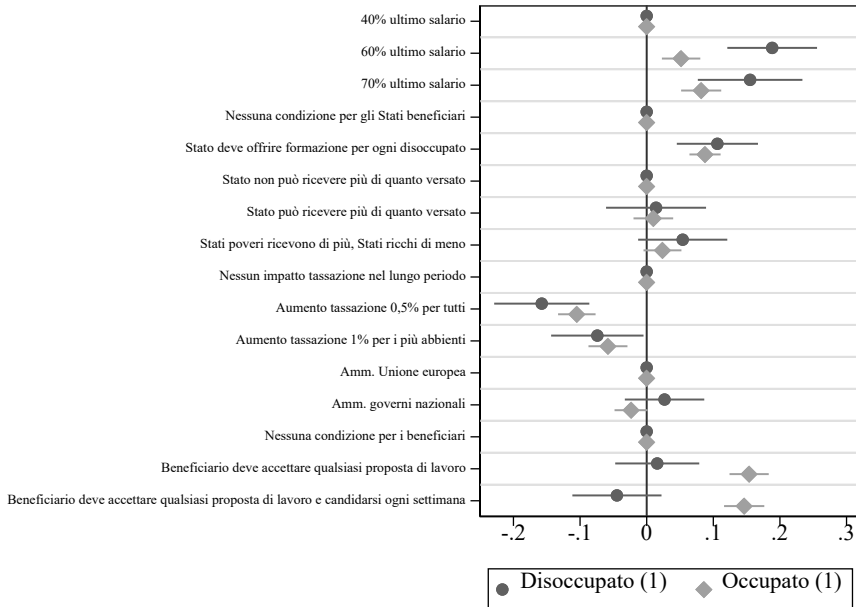
(a): reddito familiare real



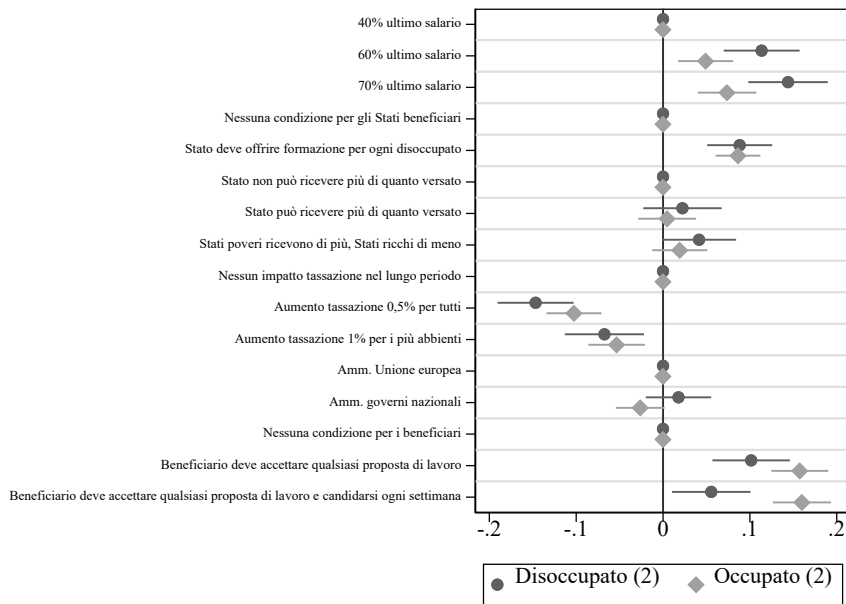
(b): percezione di vulnerabilità economica



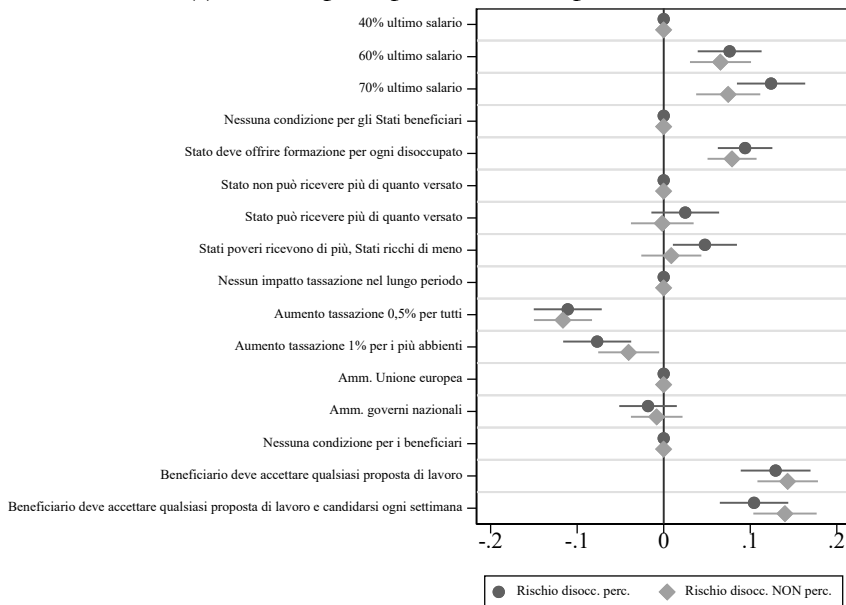
(c): disoccupazione (ultimo mese)



(d): disoccupazione (tre mesi negli ultimi cinque anni)



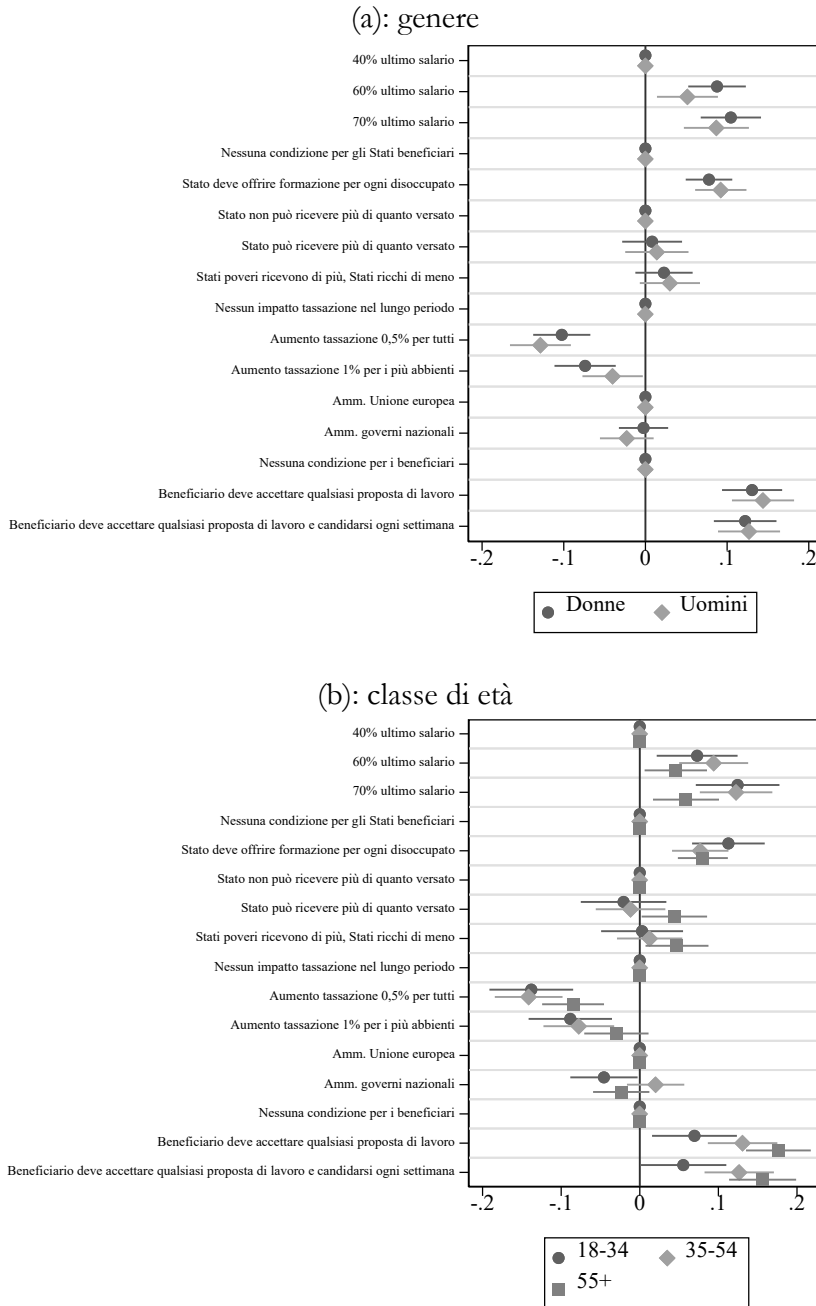
(e): rischio percepito di disoccupazione



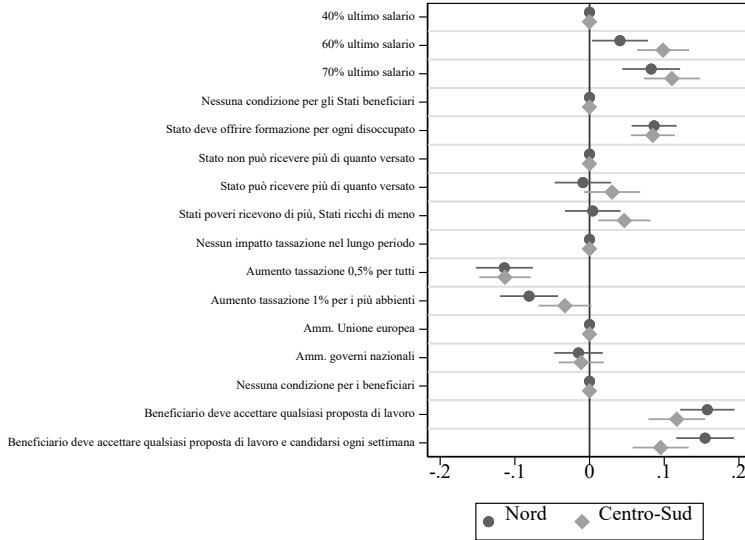
Note: Intervalli di confidenza al 95%.

Fonte: elaborazione degli autori su Vandenbroucke e al. (2018).

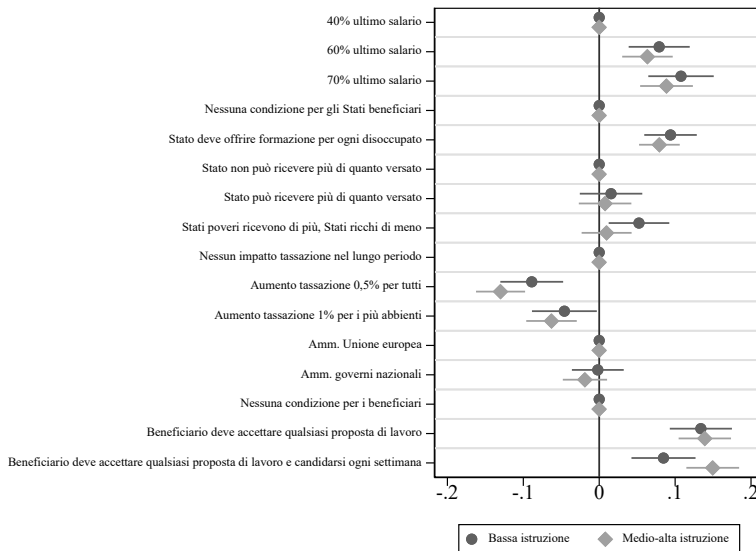
Figura 3 - Risultati del conjoint survey experiment per sottogruppi di intervistati con diverse caratteristiche sociodemografiche



(c): area geografica di residenza



(d): istruzione

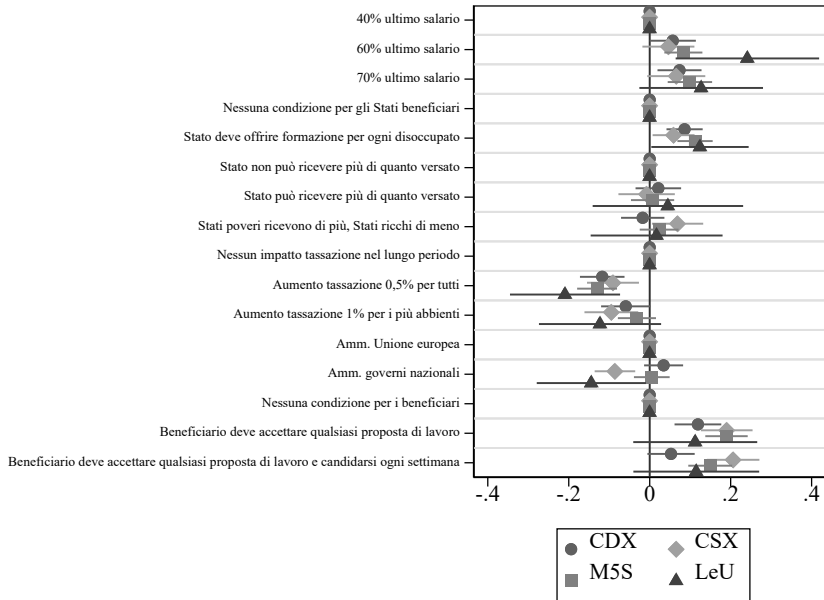


Note: Intervalli di confidenza al 95%.

Nella figura 2(d) «bassa istruzione» corrisponde a titoli di studio inferiori alla scuola secondaria, mentre il sottogruppo con livello di istruzione medio-alto include tutti coloro che hanno conseguito un titolo di studio pari o superiore al diploma di scuola secondaria.

Fonte: elaborazioni degli autori su Vandenbroucke e al. (2018).

Figura 4 - Risultati del conjoint survey experiment per diversi gruppi elettorali



Nota: Intervalli di confidenza al 95%.

Legenda:

CDX: Lega, Forza Italia, Fratelli d'Italia, Noi con l'Italia

CSX: Partito Democratico, Più Europa, Civica Popolare Lorenzin, Insieme

M5S: Movimento 5 Stelle

Leu: Liberi e Uguali

Fonte: elaborazione degli autori su Vandenbroucke e al. (2018).

6. Conclusioni

Questo articolo fornisce un'analisi empirica delle preferenze dell'opinione pubblica italiana per uno schema europeo a supporto delle politiche nazionali di sostegno al reddito dei disoccupati. Adottando un *conjoint survey experiment*, questo studio consente di superare l'approccio unidimensionale allo studio delle preferenze di policy adottato dai contributi esistenti, esplorando a fondo il sostegno degli individui per le diverse funzioni e caratteristiche delle politiche sociali (generosità, opportunità formative, condizionalità ecc.). Inoltre, il disegno randomizzato del sondaggio permette un'interpretazione causale delle preferenze individuali sulle singole dimensioni di policy (Hainmueller e al., 2014).

In altre parole, superando la natura correlazionale degli studi esistenti, siamo in grado di interpretare gli effetti dei modelli presentati come l'impatto causale che le singole caratteristiche della policy hanno sul sostegno per la stessa nell'opinione pubblica.

I risultati dell'esperimento per l'intera popolazione italiana non si discostano dalle preferenze della popolazione europea per quanto concerne molte delle caratteristiche generali dell'intervento di policy, mostrando una preferenza per generosi contributi sovranazionali alle misure di sostegno al reddito dei disoccupati, accompagnati da condizionalità lavorative stringenti e da programmi formativi. Allo stesso modo, meccanismi stabili di redistribuzione transnazionale dei fondi non sono nettamente preferiti a uno schema che non consenta trasferimenti strutturali di risorse tra Stati membri. Rispetto all'insieme dei cittadini europei, i cittadini italiani sono infine meno netti nella scelta tra una governance sovranazionale e una nazionale dello schema di sostegno al reddito.

Venendo all'analisi delle determinanti delle preferenze dei cittadini italiani, effettuata suddividendo il campione in categorie sulla base di caratteristiche individuali e comparando le preferenze di tali categorie, la considerazione delle caratteristiche socioeconomiche mette in luce effetti di rilievo. Suddividendo il campione in base alla vulnerabilità economica degli individui (reale o percepita) si trova che individui esposti a condizioni economiche più precarie, oppure provenienti da esperienze di disoccupazione, preferiscono interventi più generosi e, soprattutto, privi di condizionalità lavorativa. Emerge invece una sostanziale omogeneità nelle preferenze di policy di vari gruppi sociali distinti in base a variabili sociodemografiche associate in letteratura a diverse attitudini normative circa la configurazione degli interventi di politica sociale. Allo stesso modo, le differenti preferenze mostrate da cittadini caratterizzati da differente esposizione a rischi socioeconomici non trovano rappresentazione nel comportamento elettorale, dal momento che gli elettori di tutte le maggiori formazioni politiche (con riferimento alle elezioni politiche del 4 marzo 2018) convergono verso il sostegno per politiche stringenti di attivazione. Da quest'ultima analisi emerge un'unica differenza significativa, relativa al sostegno per una governance sovranazionale dello schema, preferita dai soli elettori di sinistra. Pertanto, le differenze socioeconomiche appaiono come le principali determinanti di divergenze attitudinali inerenti alla costituzione di uno schema europeo di protezione sociale. Al contrario, differenze valoriali,

in particolare su questioni di natura «postmaterialista», non sembrano influenzare le preferenze per un ipotetico intervento di policy sovranazionale. In linea con la scarsa rilevanza della dimensione cosmopolita che emerge dall'analisi, possiamo quindi argomentare come, per l'opinione pubblica italiana, siano elementi puramente distributivi a guidare in larga parte il processo di formazione di preferenze per la politica sociale europea.

A tal proposito, l'aspetto per certi versi più sorprendente riguarda il fatto che la tradizionale polarizzazione dello scontro politico su dimensioni fondamentali della politica sociale non sembra emergere quando gli interventi di politica sociale assumono una connotazione sovranazionale. Questa mancata correlazione potrebbe essere interpretata come una limitata salienza del tema ai fini elettorali (Dennison, 2019), o come una scarsa capacità di *cueing* delle forze politiche nei confronti dei propri elettori (Ares, 2022; Meijers e al., 2022). In un'arena fortemente politicizzata quale quella degli schemi di politica sociale a livello nazionale questi risultati costituirebbero un *puzzle*, giacché l'osservazione delle recenti vicende relative al superamento del Reddito di cittadinanza mostrano sia l'elevata salienza elettorale, sia la capacità delle forze politiche di dare dei segnali ai propri elettori relativamente a tali interventi di politica sociale (Sacchi e al., 2023). Date le caratteristiche degli interventi qui analizzati, e a maggior ragione considerandone il carattere *de iure condendo*, ci limitiamo a ipotizzare che la natura sovranazionale di questi interventi stemperi la politicizzazione degli attributi di policy, confermando la rappresentazione «de-politicizzata» del *polymaking* europeo (Majone, 1998; Papadopoulos, 2017).

Al contrario, le preferenze circa il livello di governance amministrativa dell'intervento sembrano intersecare l'arena politica, inserendosi nella tradizionale dimensione destra-sinistra della competizione partitica, mentre le caratteristiche sociodemografiche non rilevano al riguardo. Sebbene la politicizzazione di questa dimensione di policy possa essere interpretata alla luce della copiosa letteratura sull'accresciuta salienza del processo politico di integrazione europea – e recentemente proprio dell'Europa sociale (Corti, 2022) – nel comportamento elettorale dei cittadini europei (Hooghe e al., 2002; Jolly e al., 2022), tale lettura appare nei nostri dati confliggere con il mancato sostegno degli intervistati verso la redistribuzione strutturale delle risorse tra gli Stati membri, ovvero l'altra dimensione riguardante la *politics* dell'intervento di politica sociale. Nel complesso, queste evidenze sembrano suggerire una debole

RPS

Gregorio Buzzelli e Stefano Sacchi

politicizzazione dell'Europa sociale, limitata agli aspetti di amministrazione della policy, trascurando la funzione perequativa transnazionale di un sistema europeo di protezione sociale. Su quest'ultima dimensione, Burgoon e al. (2022) mettono però in luce una polarizzazione tra i cittadini dei diversi paesi partecipanti all'esperimento di *survey*. In linea con lo scontro verificatosi nella primavera del 2020 tra i leader europei in vista del varo di Ngeu (de la Porte e Jensen, 2021, Armingeon e al., 2022), gli intervistati residenti nei cosiddetti «paesi frugali» (soprattutto Austria, Danimarca e Olanda) osteggiano nettamente i pacchetti redistributivi, mentre posizioni più perequative (sebbene deboli) prevalgono nei paesi maggiormente colpiti dalla crisi dell'eurozona (Spagna, Irlanda e Italia).

In conclusione, selezionando quello che ci pare il risultato più interessante dello studio, le evidenze qui presentate suggeriscono un sostegno trasversale dal punto di vista delle preferenze politiche per schemi di sostegno al reddito dei disoccupati fortemente condizionati a misure di attivazione lavorativa. Tale sostegno polarizza però l'opinione pubblica tra occupati e disoccupati, e in generale tra esposti a rischi di vulnerabilità economica e non, suggerendo l'esistenza di una potenziale linea di frattura socioeconomica, che però, sino ad oggi, non è stata soggetta ad un'attivazione politica da parte dei partiti. Se questo sia interamente dovuto al contesto qui prefigurato, e cioè quello degli interventi di politica sociale europea, oppure ad opportunità non ancora sfruttate dagli attori politici italiani, è una domanda alla quale è possibile rispondere soltanto sulla scorta di ulteriori ricerche.

Riferimenti bibliografici

- Andor L., 2022, *European unemployment insurance. From undercurrent to paradigm shift*, «Transfer: European Review of Labour and Research», vol. 28, n. 2, pp. 267-283, <https://doi.org/10.1177/10242589221099810>.
- Ansolabehere S., Meredith M. e Snowberg E., 2014, *Macro-Economic Voting: Local Information and Micro-Perceptions of the Macro-Economy*, «Economics & Politics», vol. 26, n. 3, pp. 380-410.
- Ares M., 2020, *Changing classes, changing preferences: how social class mobility affects economic preferences*, «West European Politics», vol. 43, n. 6, pp. 1211-1237.
- Ares M., 2022, *Issue politicization and social class: How the electoral supply activates class divides in political preferences*, «European Journal of Political Research», vol. 61, n. 2, pp. 503-523, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12469>.

- Armingeon K., de la Porte C., Heins E. e Sacchi S., 2022, *Voices from the past: economic and political vulnerabilities in the making of next generation EU*, «Comparative European Politics», vol. 20, n. 2, pp. 144-165, <https://doi.org/10.1057/s41295-022-00277-6>.
- Armingeon K. e Sacchi S., 2023, *Austerity and Adjustment from the Great Recession to the Pandemic and Beyond*, in Börner S. e Seeleib-Kaiser M. (a cura di), *European Social Policy and the Covid-19 Pandemic*, Oxford University Press, New York, pp. 28-52.
- Attewell D., 2021, *Deservingness perceptions, welfare state support and vote choice in Western Europe*, «West European Politics», vol. 44, n. 3, pp. 611-634, <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1715704>.
- Barisione M., 2018, *L'ascesa degli esperimenti di survey: per un uso mirato in sociologia*, «Sociologia e Ricerca Sociale», vol. 116, n. 2, pp. 33-47.
- Baute S. e Meuleman B., 2020, *Public attitudes towards a European minimum income benefit: How (perceived) welfare state performance and expectations shape popular support*, «Journal of European Social Policy», vol. 30, n. 4, pp. 404-420, <https://doi.org/10.1177/0958928720904320>.
- Baute S. e Pellegata A., 2023, *Multi-level blame attribution and public support for EU welfare policies*, «West European Politics», vol. 46, n. 7, pp. 1369-1395, <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2126679>.
- Beetsma R., Burgoon B., Nicoli F., de Ruijter A. e Vandenbroucke F., 2021a, *Public support for European cooperation in the procurement, stockpiling and distribution of medicines*, «European Journal of Public Health», vol. 31, n. 2, pp. 253-258, <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckaa201>.
- Beetsma R., Burgoon B., Nicoli F., de Ruijter A. e Vandenbroucke F., 2021b, *What Kind of EU Fiscal Capacity? Evidence from a Randomized Survey Experiment in Five European Countries in Times of Corona*, «Economic Policy», vol. 37, n. 111, pp. 411-459.
- Bonoli G., 2013, *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- Bremer B. e Bürgisser R., 2022, *Do citizens care about government debt? Evidence from survey experiments on budgetary priorities*, «European Journal of Political Research», vol. 62, n. 1, pp. 239-263, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12505>.
- Bremer B., Genschel P. e Jachtenfuchs M., 2020, *Juncker's curse? identity, interest, and public support for the integration of core state powers*, «Journal of Common Market Studies», vol. 58, n. 1, pp. 56-75.
- Brooks C. e Manza J., 2007, *Why Welfare States Persist: The Importance of Public Opinion in Democracies*, University of Chicago Press, Chicago.
- Burgoon B., Baute S. e van Noort S., 2023a, *Positional Deprivation and Support for Redistribution and Social Insurance in Europe*, «Comparative Political Studies», vol. 56, n. 5, pp. 655-693.

- Burgoon B., Buzzelli G., Nicoli F. e Sacchi S., 2023b, *Globalisation and automation as sources of labour-market competition, and support for European Union unemployment insurance*, Bruegel Working Paper, n. 13.
- Burgoon B., Kuhn T., Nicoli F. e Vandenbroucke F., 2022, *Unemployment risk-sharing in the EU: How policy design influences citizen support for European unemployment policy*, «European Union Politics», vol. 23, n. 2, pp. 282-308, <https://doi.org/10.1177/14651165221075251>.
- Buss C., 2019a, *Public opinion towards targeted labour market policies: A vignette study on the perceived deservingness of the unemployed*, «Journal of European Social Policy», vol. 29, n. 2, pp. 228-240, <https://doi.org/10.1177/0958928718757684>.
- Buss C., 2019b, *Public opinion towards workfare policies in Europe: Polarisation of attitudes in times of austerity?*, «International Journal of Social Welfare», vol. 28, n. 4, pp. 431-441, <https://doi.org/10.1111/ijsw.12368>.
- Cardone P.E., 2021, *Public support for an EU-wide social benefit scheme: evidence from Round 8 of the European Social Survey (ESS)*, «Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica», vol. 75, n. 1, pp. 77-88.
- Ciarini A., Luppi M. e Sacchi S., 2022, *Make them work! In-work benefits after the pandemic in the reform of Italy's minimum income scheme*, «Stato e mercato», fascicolo 126, vol. 3, pp. 445-478.
- Corti F., 2022, *The Politicisation of Social Europe: Conflict Dynamics and Welfare Integration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- de la Porte C. e Jensen M.D., 2021, *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, «Social Policy e Administration», vol. 55, n. 2, pp. 388-402.
- Dennison J., 2019, *A Review of Public Issue Salience: Concepts, Determinants and Effects on Voting*, «Political Studies Review», vol. 17, n. 4, pp. 436-446, <https://doi.org/10.1177/1478929918819264>.
- Deutschmann E., Delhey J., Verbalyte M. e Aplowski A., 2018, *The power of contact: Europe as a network of transnational attachment*, «European Journal of Political Research», vol. 57, n. 4, pp. 963-988.
- Downs A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York.
- Ferrera M. e Hemerijck A., 2003, *Recalibrating Europe's welfare regimes*, in Zeitlin J. e Trubek D.M. (a cura di), *Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., Miró J. e Ronchi S., 2021, *Walking the road together? EU polity maintenance during the Covid-19 crisis*, «West European Politics», vol. 44, n. 5-6, pp. 1329-1352, <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1905328>.
- Flora P. e Heidenheimer A.J. (a cura di), 1981, *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick.
- Follesdal A. e Hix S., 2006, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, «Journal of Common Market Studies», vol. 44, n. 3, pp. 533-562, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>.

- Fossati F., 2018, *Who Wants Demanding Active Labour Market Policies? Public Attitudes towards Policies that put Pressure on the Unemployed*, «Journal of Social Policy», vol. 47, n. 1, pp. 77-97, <https://doi.org/10.1017/S0047279417000216>.
- Gallego A. e Marx P., 2017, *Multi-dimensional preferences for labour market reforms: a conjoint experiment*, «Journal of European Public Policy», vol. 24, n. 7, pp. 1027-1047, <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1170191>.
- Gerhards J., Lengfeld H. e Häuberer J., 2016, *Do European citizens support the idea of a European welfare state? Evidence from a comparative survey conducted in three EU member states*, «International Sociology», vol. 31, n. 6, pp. 677-700, <https://doi.org/10.1177/0268580916662385>.
- Hainmueller J., Hopkins D.J. e Yamamoto T., 2014, *Causal inference in conjoint analysis: Understanding multidimensional choices via stated preference experiments*, «Political Analysis», vol. 22, n. 1, pp. 1-30, <https://doi.org/10.1093/pan/mpt024>.
- Häusermann S. e Kriesi H., 2015, *What Do Voters Want? Dimensions and Configurations in Individual-Level Preferences and Party Choice*, in Beramendi P., Häusermann S., Kitschelt H. e Kriesi H., *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 202-230, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316163245.009>.
- Häusermann S., Kurer T. e Schwander H., 2015, *High-skilled outsiders? Labor market vulnerability, education and welfare state preferences*, «Socio-Economic Review», vol. 13, n. 2, pp. 235-258, <https://doi.org/10.1093/ser/mwu026>.
- Häusermann S., Kurer T. e Zollinger D., 2023, *Aspiration versus Apprehension: Economic Opportunities and Electoral Preferences*, «British Journal of Political Science», vol. 53, n. 4, pp. 1-22.
- Heath A., Evans G. e Martin J., 1994, *The Measurement of Core Beliefs and Values: The Development of Balanced Socialist/Laissez Faire and Libertarian/Authoritarian Scales*, «British Journal of Political Science», vol. 24, n. 1, pp. 115-132.
- Hemerijck A., Ronchi S. e Playgo I., *Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states*, «Socio-Economic Review», vol. 21, n. 1, pp. 479-500.
- Hooghe L., Marks G. e Wilson C.J., 2002, *Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?*, «Comparative Political Studies», vol. 35, n. 8, pp. 965-989, <https://doi.org/10.1177/001041402236310>.
- Howarth D. e Quaglia L., 2021, *Failing forward in Economic and Monetary Union: explaining weak Eurozone financial support mechanisms*, «Journal of European Public Policy», vol. 28, n. 10, pp. 1555-1572.
- Hübscher E., Sattler T. e Wagner M., 2021, *Voter responses to fiscal austerity*, «British Journal of Political Science», vol. 51, n. 4, pp. 1751-1760, <https://doi.org/10.1017/S0007123420000320>.
- Im Z.J., 2020, *Automation risk and support for welfare policies: how does the threat of unemployment affect demanding active labour market policy support*, «Journal of International and Comparative Social Policy», vol. 37, n. 1, pp. 76-91.

- Inapp, 2022, *Secular economic challenges and public support for policy interventions*, n. 33, Inapp Paper, https://oa.inapp.org/bitstream/handle/20.500.12916/3435/INAPP_Secular_economic_challenges_and_public_support_for_policy_interventions_IP_33_2022.pdf?sequence=1.
- Jolly S., Bakker R., Hooghe L., Marks G., Polk J., Rovny J., Steenbergen M. e Vachudova M.A., 2022, *Chapel Hill Expert Survey trend file, 1999-2019*, «Electoral Studies», vol. 75, n. 102420, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102420>.
- Knotz C.M., 2018, *A rising workfare state? Unemployment benefit conditionality in 21 Oecd countries, 1980-2012*, «Journal of International and Comparative Social Policy», vol. 34, n. 2, pp. 91-108, <https://doi.org/10.1080/21699763.2018.1472136>.
- Kriesi H., 1998, *The transformation of cleavage politics*, «European Journal of Political Research», vol. 33, n. 2, 165-185.
- Ladi S. e Wolff S., 2021, *The EU Institutional Architecture in the Covid-19 Response: Coordinative Europeanization in Times of Permanent Emergency*, «Journal of Common Market Studies», vol. 59, n. 1, pp. 32-43.
- Lersch P.M., 2023, *Change in Personal Culture over the Life Course*, «American Sociological Review», vol. 88, n. 2, pp. 220-251, <https://doi.org/10.1177/00031224231156456>.
- Lewis-Beck M.S. e Stegmaier M., 2019, *Economic Voting*, in Congleton R., Grofman B. e Voigt S. (a cura di), *Oxford Handbook of Public Choice* (vol. 1), Oxford University Press, Oxford, pp. 247-265.
- Majone G., 1998, *Europe's «Democratic Deficit»: The Question of Standards*, «European Law Journal», vol. 4, n. 1, pp. 5-28.
- Margalit Y., 2013, *Explaining social policy preferences: Evidence from the great recession*, «American Political Science Review», vol. 107, n. 1, pp. 80-103, <https://doi.org/10.1017/S0003055412000603>.
- Meijers M.J., Bremer B., Kuhn T. e Nicoli F., 2023, *Partisan Cueing and Preferences for Fiscal Integration in the European Union*, SocArXiv.
- Moravcsik A., 2002, *In Defence of the «Democratic Deficit»: Reassessing the Legitimacy of the European Union*, «Journal of Common Market Studies», vol. 40, n. 4, pp. 603-634.
- Neundorff A. e Smets K., 2017, *Political Socialization and the Making of Citizens*, in Oxford Handbooks Editorial Board (a cura di), *Oxford Handbook Topics in Politics*, Oxford University Press, Oxford, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199935307.013.98>.
- Papadopoulos Y., 2017, *Multilevel Governance and Depoliticization*, in Fawcett P., Flinder M., Colin H. e Wood M. (a cura di), *Anti-Politics, Depoliticization, and Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Pierson P., 1994, *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Reinl A., 2022, *Transnational Solidarity Within the EU: Public Support for Risk-Sharing and Redistribution*, «Social Indicators Research», vol. 163, n. 3, pp. 1373-1397, <https://doi.org/10.1007/s11205-022-02937-2>.
- Reinl A., Seddig D., Dennison J. e Davidov E., 2024, *Basic Human Values and Preferences for an EU-Wide Social Benefit Scheme*, «Journal of Common Market Studies», vol. 62, n. 2, pp. 564-582, <https://doi.org/10.1111/jcms.13517>.
- Rhodes M., 2021, «*Failing forward: a critique in light of covid-19*», «Journal of European Public Policy», vol. 28, n. 10, pp. 1537-1554, <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1954067>.
- Roosma F. e van Oorschot W., 2021, *Between hope and fear? Regional and social dividing lines in attitudes towards an EU minimum income scheme*, «International Journal of Social Welfare», vol. 30, n. 2, pp. 170-181, <https://doi.org/10.1111/ijsw.12453>.
- Roosma F., Gelissen J. e van Oorschot W., 2013, *The Multidimensionality of Welfare State Attitudes: A European Cross-National Study*, «Social Indicators Research», vol. 113, n. 1, pp. 235-255, <https://doi.org/10.1007/s11205-012-0099-4>.
- Rossetti F., Meuleman B. e Baute S., 2022, *Explaining public support for demanding activation of the unemployed: The role of subjective risk perceptions and stereotypes about the unemployed*, «Journal of European Social Policy», vol. 32, n. 5, pp. 497-513, <https://doi.org/10.1177/09589287221106980>.
- Sacchi S., Ciarini A., Gallo G., Lodigiani R., Maino F. e Raitano M., 2023, *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Egea, Milano.
- Sacchi S., Pancaldi F. e Arisi C., 2011, *The Economic Crisis as a Trigger of Convergence? Short-time Work in Italy, Germany and Austria*, «Social Policy e Administration», vol. 45, n. 4, pp. 465-487.
- Scharpf F.W., 1997, *Economic integration, democracy and the welfare state*, «Journal of European Public Policy», vol. 4, n. 1, pp. 18-36.
- van Oorschot W., 2006, *Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states*, «Journal of European Social Policy», vol. 16, n. 1, pp. 23-42, <https://doi.org/10.1177/0958928706059829>.
- Vandenbroucke F., Burgoon B.M., Kuhn T., Nicoli F., Sacchi S., van der Duin D. e Hegewald S., 2018, *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS)*, Università di Amsterdam.
- Vesan P. e Corti F., 2019, *New Tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament*, «Journal of Common Market Studies», vol. 57, n. 5, pp. 977-994, <https://doi.org/10.1111/jcms.12863>.
- Weisstanner D., 2023, *Stagnating incomes and preferences for redistribution: The role of absolute and relative experiences*, «European Journal of Political Research», vol. 62, n. 2, pp. 551-570, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12520>.

Motori della crescita, divari regionali e cittadinanza sociale nelle regioni italiane

Anna Villa e Donato Di Carlo

RPS

Questo articolo focalizza l'attenzione sui divari territoriali nel sistema di welfare italiano alla luce degli incastri istituzionali che collegano il mercato del lavoro, l'offerta di prestazioni sociali e le funzioni economiche della spesa sociale. L'analisi condotta offre un panorama di situazioni altamente diversificate a livello nazionale, tra un gruppo di regioni (Centro-Nord) in cui i sistemi di welfare orientati supportano il mercato del lavoro e lo sviluppo di servizi orientati all'Investimento sociale (Is) e le regioni del Mezzogiorno, in cui emerge una persistente dipendenza dai trasferimenti nazionali e l'offerta di servizi più debole e limitata. In questo contesto, emerge una variabilità nella capacità dei contesti locali di implementare istituzioni efficaci che si traducano in maggiori opportunità di crescita per le persone e per i territori. Riguardo alla spesa compensativa, se da un lato non svolge funzione attivante od orientata alla qualificazione dell'offerta di lavoro e dei sistemi produttivi territoriali, dall'altro contribuisce a sostenere i redditi di chi o è ai margini del mercato del lavoro o in condizione di forte dipendenza dai trasferimenti per garantirsi una qualche forma di integrazione nella società. Queste tendenze acuiscono le fratture interne ai sistemi di welfare regionali italiani, tra aree del paese che si sentono minacciate dai tagli alle politiche redistributive e all'assistenza, ma che rappresentano una componente fondamentale ai fini della tenuta della domanda interna, oltre che per fronteggiare i maggiori rischi associati alla endemica bassa crescita, e aree più forti che beneficiano delle strategie di ricalibratura.

1. Introduzione

Sui divari territoriali che caratterizzano il sistema di welfare italiano esiste un'abbondante letteratura che ha messo in luce le disuguaglianze spaziali nell'accesso alle prestazioni sociali, nelle dotazioni infrastrutturali, nell'organizzazione dei servizi, nella regolazione più complessiva dei rapporti tra gli attori pubblici e privati delle reti di governance territoriale (Ascoli, 2011; Fargion e Gualmini, 2012; Ciarini, 2012; Kazezov e Barberis, 2013; Ascoli e Pavolini, 2015; Colombo e Regini, 2016; Viesti, 2021). Come è stato ampiamente messo in luce da diversi studi (vedi tra gli altri Pavolini, 2011; Viesti, 2021), l'Italia è tra i paesi europei con le maggiori e persistenti fratture interne che negli anni più recenti sono andate addirittura crescendo di intensità (Di Carlo, Ciarini e Villa, 2024). Non a caso si parla della coesistenza in Italia fra distinti modelli

locali di welfare: da un lato un gruppo costituito dalle regioni del Nord e del Centro-Nord, caratterizzate da uno storico sistema categoriale-corporativo che negli anni ha rafforzato la componente dei servizi, attraverso una più ampia offerta di servizi di cura e formazione, volta a sostenere la crescita dell'occupazione, soprattutto femminile, e della produttività del lavoro. Dall'altro lato il gruppo delle regioni meridionali, ancora fortemente dipendenti dai trasferimenti nazionali (pensionistici e assistenziali), dove la copertura dei diversi servizi è bassa. Di fatto, si può parlare di un modello più simile al regime continentale nel Nord e di uno vicino al regime mediterraneo al Sud, entrambi fortemente influenzati dalle specificità del contesto e dalle dotazioni territoriali di partenza (Ascoli, 2011; Ascoli e Pavolini, 2012; Pavolini, 2015; Ascoli e Pavolini, 2015). Queste differenze riflettono una crescente disparità nelle stesse strategie di ricalibratura. Da un lato, le regioni del Nord e del Centro-Nord che tendono a rafforzare le componenti in-kind e gli investimenti per la produzione di beni pubblici di sostegno alla competitività delle imprese come tipico della ricalibratura orientata all'Investimento sociale (Is), ovvero formazione, servizi di cura e conciliazione, politiche attive del lavoro (Hemerijck, 2017); dall'altro le regioni del Mezzogiorno che tendono a estremizzare le distorsioni funzionali tipiche del welfare italiano: servizi di welfare limitati, prevalenza delle prestazioni monetarie, sbilanciamento verso misure di tipo compensativo.

Su questi problemi influiscono diversi fattori. Alcuni fanno riferimento a deficit istituzionali di lungo periodo e carenze nella capacità amministrativa. Altri a fattori sociali e culturali. Altri ancora a condizionamenti strutturali, ovvero alle determinanti della domanda di lavoro che, al pari degli altri, ha una diretta influenza non solo sulle strategie di riorganizzazione dell'offerta di protezione sociale, ma anche sulla presenza o meno di incastri funzionali tra mercato del lavoro, formazione e welfare. Il fatto è che, perché si realizzino questi incastri, sono necessarie condizioni a monte che non sono date per tutti i contesti territoriali allo stesso modo, tanto più in Italia, dove le differenze su base regionali sono tali da non consentire un vestito «unico» buono per tutti. Nel modello di capitalismo territorialmente differenziato italiano, o regionalizzato come lo hanno definito in molti (Trigilia e Burroni, 2009; vedi anche Burroni, Pavolini e Regini, 2020), sono molto rilevanti le differenze tra regioni che hanno una struttura produttiva più innovativa e regioni, per lo più del Mezzogiorno, in cui i driver stagnanti della crescita sono controbilanciati da una più alta incidenza della spesa com-

pensativa e passiva dello Stato che non rientra nel novero delle politiche abilitanti ma che, tuttavia, svolge una funzione produttiva.

In questo articolo, l'analisi si focalizza sui divari territoriali attraverso lo studio di alcune caratteristiche di due delle dimensioni centrali del sistema socioeconomico italiano prima dello scoppio della pandemia: il mercato del lavoro e i sistemi di welfare a livello regionale. L'analisi prende in esame gli incastri istituzionali tra determinanti della crescita su base regionale e gli assetti del welfare, nazionale e territoriale, con l'obiettivo di indagare gli effetti sui divari Nord-Sud. L'analisi condotta offre un panorama di situazioni altamente diversificate su base regionale¹. Il quadro dei divari regionali è il risultato dell'effetto dei ritardi strutturali e delle strategie territoriali, su cui pesano i condizionamenti della domanda di lavoro, specialmente laddove essa è più debole come nelle regioni del Mezzogiorno. In questo quadro le strategie territoriali, specialmente per quanto riguarda le funzioni demandate al welfare, assumono connotazioni molto diversificate (vedi Kazepov e Ranci, 2017). Nelle regioni settentrionali e centro-settentrionali si è osservato negli anni un consolidamento della componente di servizi di welfare in-kind, manifestatosi attraverso l'espansione dell'offerta di servizi di cura, formazione e lavoro. Al contrario, le regioni meridionali mostrano ancora una forte dipendenza dai trasferimenti nazionali di natura compensativa e un'offerta di servizi di investimento sociale relativamente limitata. Questo quadro conferma l'esistenza di un divario di cittadinanza che trascende la semplice questione dell'accesso ai servizi sociali, come precedentemente sottolineato in altre ricerche. Tale divario si estende anche alla prospettiva dei servizi volti a potenziare lo sviluppo territoriale. In questo contesto, emerge una variabilità nelle dotazioni di welfare locale e altresì una differenziazione territoriale negli effetti prodotti dalle misure nazionali cash. Da questo punto di vista, riguardo alla spesa compensativa, se da un lato non svolge alcuna funzione attivante od orientata alla qualificazione dell'offerta di lavoro e dei sistemi produttivi territoriali, dall'altro contribuisce a sostenere i redditi di chi o è ai margini del mercato del lavoro o condizione di forte dipendenza dai trasferimenti per garantirsi una qualche forma di integrazione nella società. Di contro, è molto più limitata la dotazione di servizi di welfare e infrastrutture sociali di sostegno allo sviluppo territoriale, ma non come

¹ Sono escluse due regioni per cui non sono disponibili i dati completi, la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige.

causa del mancato sviluppo, bensì come conseguenza della marginalizzazione strutturale entro cui molti di questi territori sono confinati. Queste tendenze acuiscono le fratture interne ai sistemi di welfare regionali italiani, tra aree del paese che si sentono minacciate dai tagli alle politiche redistributive e all'assistenza, ma che rappresentano una componente fondamentale ai fini della tenuta della domanda interna, oltre che per fronteggiare i maggiori rischi associati alla endemica bassa crescita, e aree più forti che beneficiano delle strategie di ricalibratura.

2. La distribuzione della ricchezza e il mercato del lavoro nelle regioni italiane

Dualismo, divario, ritardo sono alcuni dei tanti modi in cui la questione delle disparità territoriali italiane è stata affrontata nel dibattito. Solo per fare alcuni esempi, nell'arco di oltre un ventennio il Pil pro capite nel Mezzogiorno è pari a circa il 55-58% di quello del Centro-Nord, si osservano ampi ritardi nella dotazione di infrastrutture e nella quantità e qualità dei servizi pubblici, il sistema produttivo è meno dinamico e mostra una presenza maggiore di microimprese e attività a controllo familiare (Istat, 2023; Banca d'Italia, 2022). La profondità e la persistenza nel tempo del dualismo riflette traiettorie di disuguaglianza distinte che hanno importanti implicazioni per la distribuzione del reddito e anche per il contributo alla crescita come è messo in luce nella letteratura sui regimi di crescita (Baccaro e Pontusson, 2016; 2021). Volendo sintetizzare questo aspetto della regolazione, possiamo anzitutto analizzare la formazione del reddito e la sua distribuzione. Letti congiuntamente, i due indicatori consentono di individuare se la crescita dei territori si possa definire inclusiva o meno. Questa analisi trae spunto da recenti lavori (si veda Trigilia, 2020) che, incrociando disuguaglianza (misurata dall'indice di Gini) e livelli di reddito (misurata come Pil pro capite), arrivano a identificare differenti traiettorie nazionali: 1) crescita non inclusiva (tipica degli Stati Uniti e dei contesti anglosassoni), caratterizzata da alti redditi, alta crescita ma anche alte disuguaglianze; 2) bassa crescita non inclusiva (tipica dei paesi mediterranei, tra cui l'Italia), qui la bassa crescita o stagnazione è associata ad alte disuguaglianze; 3) crescita inclusiva (paesi scandinavi), caratterizzata da alta crescita, basse disuguaglianze e una struttura egualitaria del mercato del lavoro e del welfare; 4) crescita inclusiva dualistica (Europa conti-

nentale), in cui la crescita sostenuta è associata a una struttura dualistica del mercato del lavoro e del welfare, data dai tradizionali divari tra insider e outsider². Se applichiamo questo stesso schema ai contesti regionali italiani, emerge un quadro molto differenziato, tra regioni a più alto reddito e basse disuguaglianze e regioni che assommano al proprio interno basso reddito (bassa crescita) e alte disuguaglianze (Tabella 1).

Tabella 1 - Livelli di reddito e disuguaglianze nelle regioni italiane

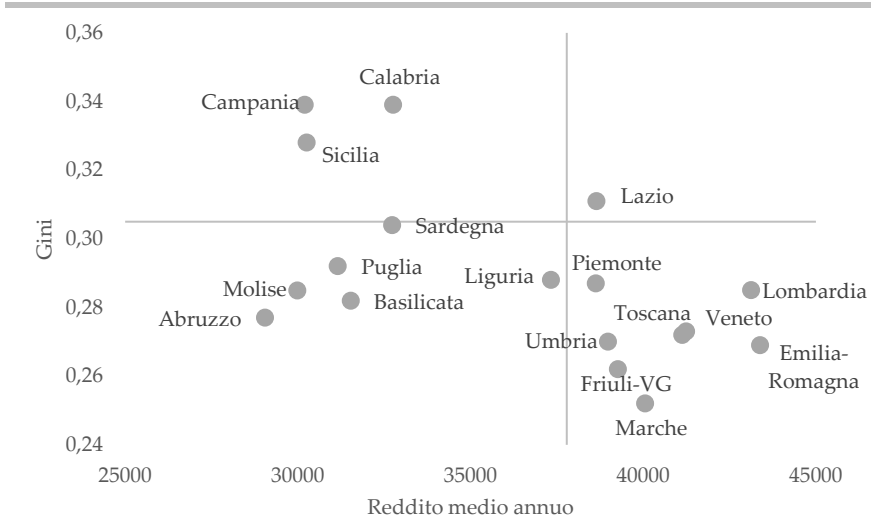
		Livelli di reddito	
		Alti	Bassi
Disuguaglianze	Alte	Lazio	Campania, Calabria, Sicilia, Sardegna
	Basse	Lombardia, Emilia-Romagna, Friuli V.-G., Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto	Abruzzo, Basilicata, Liguria, Molise, Puglia

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

Vi sono tuttavia anche situazioni non omogenee tra Nord e Sud. Ad esempio, come si può vedere dalla figura sottostante (vedi fig. 1), livelli simili di reddito medio si associano a livelli di disuguaglianza diversificati. Fra le regioni con un reddito più alto della media italiana, quelle nella parte destra della figura, l'unico caso in cui si associa un indice di Gini anch'esso superiore alla media nazionale è quello del Lazio. Livelli di disuguaglianza più alti ma inferiori alla media Italia si osservano in Piemonte e Lombardia; l'Emilia-Romagna è invece la regione in cui la crescita è più inclusiva. Nelle regioni del Sud livelli di reddito sempre inferiori alla media nazionale si associano a profili diversificati di disuguaglianza, identificando due sottogruppi: il primo, composto da Abruzzo, Molise, Basilicata, Puglia, presenta valori dell'indice di Gini inferiori alla media nazionale e simili a quelli che si osservano in alcune delle regioni del Nord e può essere ricondotto a un modello di bassa crescita inclusiva; viceversa, Campania, Sicilia, e Calabria presentano un livello di disuguaglianza più elevato, ascrivibile in tutto alla bassa crescita non inclusiva.

² Questa classificazione delle economie avanzate richiama quella proposta in precedenza da Burroni (2016) che combina il Pil pro capite con il rischio di povertà ed esclusione sociale.

Figura 1 - Reddito medio annuo e indice di Gini per regione. Euro e valori assoluti (inclusi fitti imputati). Anno 2019



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

Le differenze fra le regioni non riguardano soltanto il reddito e la sua distribuzione: allargando lo sguardo, anche l'esclusione sociale mostra una frattura molto netta. Considerando i tre indicatori che compongono l'indice Arope³ utilizzato in ambito europeo per il monitoraggio della Strategia Europa 2020, e cioè il rischio di povertà, la quota di persone in situazione di grave deprivazione materiale e la quota di persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa, nelle regioni del Sud si ha un'esclusione sociale notevolmente più alta (fig. 2)⁴. Sicilia

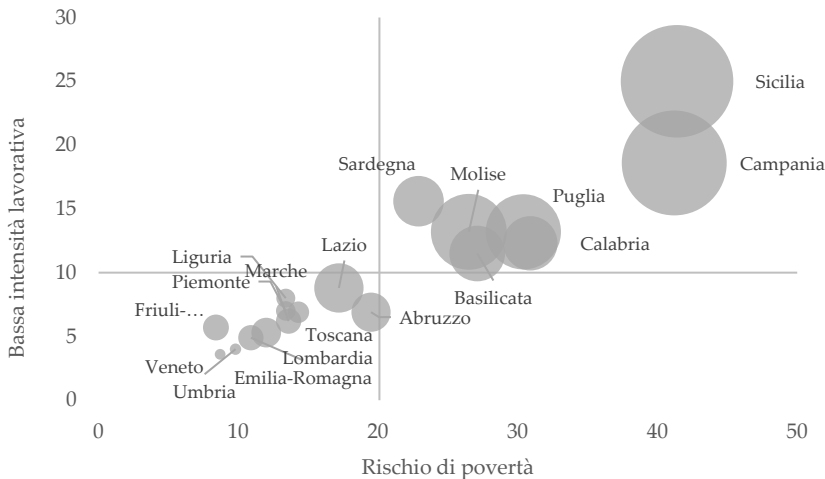
³ *People at risk of poverty or social exclusion.*

⁴ Percentuale di popolazione nella condizione di rischio di povertà o di esclusione (Arope), è calcolato come sintesi di tre indicatori, che sono quelli riportati nel grafico:

- quota di persone in condizione di povertà relativa, ossia con un reddito netto al di sotto della soglia del rischio di povertà, convenzionalmente fissata al 60 per cento del reddito mediano;
- percentuale di persone che vivono in famiglie per le quali il rapporto fra il numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia durante l'anno di riferimento dei redditi (quello precedente all'anno di rilevazione) e il numero totale di mesi teoricamente disponibili per attività lavorative è inferiore a 0,20. Ai fini del calcolo di tale rapporto, si considerano i membri della famiglia di età compresa fra i 18 e i 59 anni, escludendo gli studenti nella fascia di età tra

e Campania sono le regioni di questo raggruppamento in cui le condizioni di vita dei cittadini appaiono più difficili: il rischio di povertà supera il 40% dei residenti, la bassa intensità lavorativa riguarda una fascia consistente di popolazione, la deprivazione materiale è la più alta del paese. D'altro canto questi territori sono anche quelli in cui la diffusione del Reddito di cittadinanza è stata maggiore, andando a coprire molte situazioni di disagio economico e sociale che in precedenza non avevano risposte.

Figura 2 - Persone a rischio di povertà (asse X), persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa (asse Y) e persone in condizione di grave deprivazione materiale (bolla). Valori percentuali. Anno 2019



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

i 18 e i 24 anni. Le famiglie composte soltanto da minori, da studenti di età inferiore a 25 anni e da persone di 60 anni o più non sono considerate nel calcolo dell'indicatore;

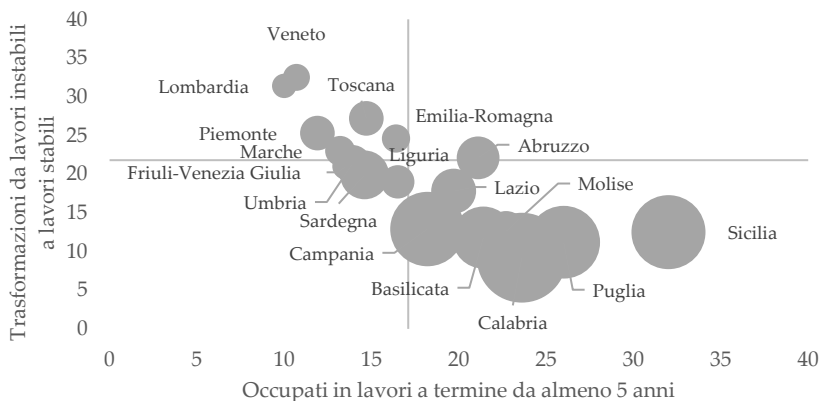
- percentuale di persone in famiglie che registrano almeno quattro segnali di deprivazione materiale sui nove elencati di seguito: 1) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito; 2) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 3) non poter sostenere spese impreviste (di 850 euro a partire dall'indagine 2020); 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni, cioè con proteine della carne, del pesce o equivalente vegetariano; 5) non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; non potersi permettere: 6) un televisore a colori; 7) una lavatrice; 8) un'automobile; 9) un telefono.

La bassa intensità lavorativa rappresenta una dimensione dell'esclusione sociale particolarmente rilevante nel Mezzogiorno. In generale, quello dell'occupazione a bassi salari è un nodo critico dell'intero mercato del lavoro italiano. Come è noto, pur registrando un costante aumento dell'occupazione e una diminuzione della disoccupazione, il mercato del lavoro italiano evidenzia da anni forti criticità sul piano della qualità del lavoro. Sappiamo che tali criticità sono dovute al forte aumento del lavoro a termine, raddoppiato dall'inizio degli anni Novanta, al basso numero di ore lavorate, a paghe orarie spesso misere e un livello senza uguali in Europa del part-time involontario femminile (nel 2019 il 61,2% del totale delle lavoratrici part-time contro una media europea del 21,6%). Va detto che sul basso numero di ore lavorate ha influito anche l'enorme ricorso alla cassa integrazione nella fase pandemica, complessivamente secondo i dati Inps (2022) 6,9 milioni di lavoratori nel triennio 2019-2022. Ma questa è in realtà un'attenuante che non modifica un trend ultradecennale di bassi salari e crescita di incidenza dell'*in-work poverty*. In secondo luogo, e questo è l'aspetto più critico, se il dato nazionale presenta evidenti elementi di criticità, nelle regioni del Mezzogiorno la situazione risulta ancora più problematica. L'aumento dell'occupazione rappresenta un fattore indispensabile ai fini della crescita, ma non possono essere trascurati aspetti inerenti alla qualità del lavoro che viene creato. Un'elevata presenza di lavoratori in occupazioni a termine rappresenta potenzialmente una maggiore vulnerabilità nel mercato del lavoro, soprattutto se la condizione di precarietà si protrae nel tempo. Se la stabilità rappresenta un requisito perché il mercato del lavoro sia meno frammentato e le carriere lavorative più stabili, un elemento non meno importante è quello di un'adeguata retribuzione, necessaria non soltanto per determinare i livelli attuali di benessere economico ma anche quelli futuri e garantire il mantenimento di un tenore di vita adeguato.

Leggendo congiuntamente le informazioni relative alla quota di lavoratori dipendenti impegnati in lavori a termine da almeno 5 anni (che include quelli con contratto a tempo determinato e i collaboratori), le trasformazioni dei rapporti di lavoro da precari a stabili (ossia la quota di occupati precari che a distanza di un anno trovavano un'occupazione stabile), l'incidenza dei lavoratori a bassa paga (cioè quelli con retribuzione oraria inferiore a 2/3 di quella mediana), emerge chiaramente una spaccatura su base regionale che acuisce ulteriormente le fratture territoriali, non solo rispetto alla quantità e qualità della crescita, ma anche per quel che riguarda i sistemi di protezione sociale. Come si può notare dalla

figura seguente (vedi fig. 3), il gruppo delle regioni del Mezzogiorno presenta tutte le caratteristiche di un mercato del lavoro in cui la precarietà più che l'eccezione sembra la regola: la quota di lavoratori precari di lungo corso è più alta rispetto al valore medio nazionale e al contempo sono meno frequenti le trasformazioni dei contratti a termine in lavori stabili. Di contro, sono più diffusi i lavori mal pagati, come si evidenzia dall'ampiezza delle bolle. Unica eccezione la Sardegna, in cui la precarietà persistente è leggermente più bassa della media. Questi elementi confermano una maggiore vulnerabilità nel mercato del lavoro nelle regioni meridionali: la struttura produttiva non appare abbastanza solida da generare lavori stabili e ben retribuiti, tanto se si considera che molta dell'espansione occupazionale che si è registrata in queste regioni ha riguardato negli anni più recenti settori a basso valore aggiunto legati al turismo, al commercio e alla ristorazione, per definizione caratterizzati da minore produttività, salari più bassi e livelli di precarietà più elevati, senza contare il sommerso che continua ad assorbire una quota rilevante di forza lavoro scarsamente qualificata (si veda Saraceno Benassi e Morlicchio, 2021). Il profilo del gruppo di regioni del Nord e Centro-Nord mostra un mercato del lavoro meno segnato dalla precarietà e da bassi salari: i lavori a termine da almeno 5 anni incidono meno, le trasformazioni verso forme contrattuali stabili sono più frequenti, i lavoratori con un salario basso sono una quota minore rispetto alla media Italia.

Figura 3 - Occupati in lavori a termine da almeno 5 anni, tasso di trasformazione da lavori instabili a lavori stabili, dipendenti a basse retribuzioni. Valori percentuali. Anno 2019



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

3. Servizi di Investimento sociale a confronto con il welfare compensativo nel Nord e Sud del paese

Per completare il quadro relativo ai differenziali, non si può non evidenziare le forti e persistenti differenze nei modelli di welfare territoriali: come noto infatti esistono ampi divari nella dotazione di servizi e interventi *in-kind*, siano essi relativi all'assistenza, specialmente quella per la prima infanzia, o al lavoro e inserimento professionale. Per tratteggiare questi divari, l'analisi che segue fa un passaggio ulteriore, mettendo a confronto le regioni italiane sulla base di due funzioni fondamentali del welfare: quella relativa alla spesa per servizi di investimento sociale, di natura attiva, e quella compensativa, ovvero di natura passiva. Queste funzioni sono state analizzate costruendo due indici a partire da una selezione di alcuni indicatori di cui è stata effettuata una sintesi⁵.

3.1 L'investimento sociale nelle regioni italiane

Considerando l'offerta di servizi si includono quattro indicatori sull'offerta territoriale relativi ai principali pilastri dell'Is: servizi per l'infanzia, formazione (in particolare la formazione professionalizzante offerta dagli Istituti tecnici superiori (Its) e l'istruzione e formazione professionale (Iefp), servizi per il lavoro. Guardando rapidamente i livelli dei singoli indicatori, l'offerta di servizi socio-educativi, rappresentata attraverso l'offerta di posti a titolarità pubblica in servizi per la prima infanzia in rapporto alla popolazione target (0-2 anni), mostra che nel

⁵ Ai fini della loro aggregazione in una misura unica, gli indicatori elementari sono standardizzati attraverso la formula:

$$[1] \quad z = \frac{(X - \mu)}{\sigma}$$

Gli indici finali si ottengono attraverso la media aritmetica semplice dei valori standardizzati: si tratta di misure che hanno media nulla, assumono valori positivi dove nel complesso si osserva una maggiore diffusione di servizi, negativi dove invece questi sono più carenti. Valori elevati del primo indice implicheranno quindi una maggiore dotazione di servizi nelle aree dell'investimento sociale; analogamente, valori alti del secondo indice indicheranno una maggiore presenza di strumenti di welfare compensativo. Il periodo di riferimento è per i servizi di Is il 2019, anno pre-pandemico, per il welfare compensativo su alcune variabili è stato usato il 2015-2019. Sono escluse due regioni per cui non sono disponibili i dati completi, la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige.

2019 in nessuna regione italiana si arriva al raggiungimento del target di Barcellona: in Emilia-Romagna si arriva a 28,6 posti a titolarità pubblica per 100 bambini, seguono la Toscana (20,7 posti), l'Umbria (19,5), le Marche (18,2). Emergono al Sud regioni come il Molise che, pur offrendo nel complesso pochi posti in rapporto alla popolazione target, presenta una copertura del gestore pubblico più alta rispetto a regioni come la Liguria, il Piemonte, il Lazio. Purtroppo emergono grandi criticità in contesti come la Calabria, dove i posti a titolarità pubblica sono solo 3 ogni 100 bambini, la Campania, dove non si arriva a 5 posti, la Sicilia e la Puglia (6,7 e 7,3 posti rispettivamente).

Sul fronte della formazione, nel 2019-2020 esaminando l'offerta di corsi di Iefp esiste un evidente squilibrio fra territori: le regioni che presentano valori superiori alla media Italia sono quasi tutte situate al Nord. Umbria e Lombardia, con valori pari 6,7 e 6,2 corsi per 1.000 giovani⁶, presentano i livelli più alti. Si collocano su valori fra di loro simili il Piemonte, le Marche, il Friuli-Venezia Giulia, l'Emilia-Romagna, il Molise; valori più vicini alla media si registrano in Liguria e Veneto. All'altro estremo della distribuzione si trova la Basilicata, che non ha avviato corsi di Iefp, insieme alla Calabria e alla Campania, che hanno valori molto bassi in rapporto all'utenza potenziale. Un'offerta di corsi di Iefp particolarmente bassa si registra anche in due regioni del Centro, Lazio e Toscana. Seguendo in verticale la filiera lunga della formazione professionale, il livello apicale è quello dell'istruzione terziaria professionalizzante erogata dagli Its: anche in questo caso l'offerta di percorsi rapportata ai giovani diplomati fino a 24 anni⁷ racconta una certa asimmetria territoriale. Considerando i percorsi attivi emerge infatti una diffusione dei percorsi più elevata in alcuni territori del Nord, ossia il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria e il Veneto, seguiti da un gruppo di regioni che comprende territori appartenenti alle diverse ripartizioni, cioè Umbria e Abruzzo (3,3 corsi per 10 mila giovani diplomati), Marche, Sardegna, Toscana e Lombardia (2,9). Anche fra le rimanenti regioni sopra la media si mescolano territori del Nord e del Sud: Emilia-Romagna, Puglia e Piemonte offrono un livello simile di

⁶ Giovani fino a 24 anni con licenza media. La popolazione di riferimento utilizzata è quella del dato censuario Istat ed è relativa alla classe 9-24 anni.

⁷ Giovani fino a 24 anni con diploma di istruzione secondaria di II grado o di qualifica professionale. La popolazione di riferimento utilizzata è quella del dato censuario Istat ed è relativa alla classe 9-24 anni.

percorsi (tra i 2,8 e i 2,5 corsi per 10 mila giovani). Il gruppo di coda è composto dalle rimanenti regioni del Sud, con la Basilicata e il Lazio a chiudere la distribuzione.

L'ultima dimensione considerata è quella relativa ai servizi per il lavoro, che rappresentano un'istituzione fondamentale per superare le criticità strutturali che caratterizzano il contesto italiano di cui si è dato in parte conto nella sezione precedente. Nel 2019, considerando l'offerta di Cpi in rapporto alla platea dei potenziali beneficiari, le persone in cerca di lavoro, la situazione appare molto eterogenea nei diversi contesti regionali: a eccezione della Basilicata, dell'Abruzzo e della Sardegna, tutte le regioni del Sud sono sottodimensionate in termini di dotazioni di strutture. Tutte le regioni del Nord, tranne il Piemonte, offrono una copertura di servizi maggiore rispetto alla media nazionale, che è pari a 2,2 centri per l'impiego ogni 10 mila disoccupati fra 20 e 64 anni. Al Centro il livello di offerta nelle Marche arriva allo stesso dato nazionale, è invece più basso se si considerano Umbria e Lazio. Nel Mezzogiorno sono Basilicata, Sardegna e Abruzzo i territori con valori superiori alla media nazionale; Molise, Puglia e Sicilia si collocano poco sotto la media, mentre Campania e Calabria presentano un'offerta particolarmente carente se raffrontata alla platea potenziale.

La misura sintetica costruita a partire da questi indicatori di base restituisce una fotografia dei territori abbastanza netta rispetto al divario fra il Nord e il Sud del paese, con alcune conferme rispetto alla letteratura sui sistemi regionali di welfare (qui il riferimento è in particolare ai già ricordati lavori di Pavolini, 2011; 2015). I territori che si collocano agli estremi della distribuzione sono quattro (fig. 4): sul versante positivo, quindi con una dotazione di servizi superiore, si collocano il Friuli-Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna, dal lato opposto la Calabria e la Campania. Al centro della distribuzione, con valori negativi ma molto vicini allo 0 e quindi idealmente a un valore medio complessivo, si trovano le tre regioni del Sud che già nella prima parte dell'analisi mostravano un profilo distinto rispetto ai territori del Mezzogiorno, ossia Molise e Abruzzo, due regioni contigue, simili sotto diversi profili anche orografici i cui valori sono molto vicini, e la Sardegna. Sul versante dei valori positivi una prima osservazione è che sono assenti le regioni meridionali: la prima regione che si incontra è il Piemonte, che resta comunque molto staccato dalle Marche, dal Veneto e dalla Lombardia, che presentano valori vicini, e da Toscana, Umbria e Liguria, nella coda medio-alta di questa graduatoria che, come detto, è guidata da Friuli-Venezia

Giulia ed Emilia-Romagna, al primo e secondo posto. Sul versante opposto si collocano nell'ordine la Puglia, che ha un indice più elevato di quello del Lazio; valori vicini fra loro sono registrati in Basilicata e Sicilia, che precedono la coda della graduatoria in cui si trovano, come già ricordato, Campania e Calabria.

Figura 4 - Indice sintetico di offerta di servizi orientati all'investimento sociale (MZ_{SI})



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, Indire, Inapp, Anpal.

Questa analisi descrittiva rivela situazioni molto diversificate sul territorio nazionale che in parte sembrano riconducibili al divario fra il Centro-Nord, dove i sistemi di offerta sono più maturi, e il Mezzogiorno, dove la diffusione dei servizi è molto più limitata. Si conferma quindi un divario di cittadinanza che non è circoscrivibile esclusivamente all'accesso ai servizi sociali, come già evidenziato in altri lavori (si veda Fargion, 1997), ma che si allarga anche estendendo la prospettiva sui servizi che dovrebbero favorire una maggiore capacitazione delle persone e dei territori: su questo punto emerge una capacità variabile nei contesti locali di attivare istituzioni che si traducano in migliori opportunità di crescita.

3.2 La geografia del welfare compensativo

La dimensione del welfare nella sua accezione compensativa è un elemento particolarmente rilevante in un sistema come quello italiano, che si caratterizza per uno sforzo importante verso i vecchi rischi sociali, in

particolare la vecchiaia. Sul versante compensativo, l'indice sintetico è stato calcolato a partire dalla rilevanza della distribuzione secondaria nella formazione del reddito disponibile, dallo squilibrio previdenziale verso la componente assistenziale, dal tasso di inclusione del Rdc in rapporto alla popolazione.

In Italia una spesa complessiva in linea con la media europea si abbina a uno squilibrio verso le prestazioni pensionistiche molto evidente. Considerando la spesa sostenuta per le prestazioni sociali dalla totalità delle istituzioni, esclusi i costi amministrativi e gli altri tipi di spese, i dati Eurostat al 2019 mostrano un livello per l'Italia pari al 28,3% del Pil, contro il 26,8% nell'Ue27; se si considera la spesa per vecchiaia e superstiti, le prestazioni sociali ammontano in Italia al 16,5% del Pil, superiore di quattro punti percentuali al valore medio europeo (12,4%). Restrungendo l'attenzione alla spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche, che rappresenta oltre il 94% della spesa totale, nel 2019 sono stati spesi oltre 478 miliardi di euro: scomponendo il dato nelle tre macro aree di intervento in cui le prestazioni sociali sono erogate emerge come circa i 2/3 delle prestazioni siano di tipo previdenziale, circa il 23% sono erogate nella sanità e poco meno dell'11% in quello dell'assistenza. Oltre il 75% del totale delle prestazioni consiste in trasferimenti monetari (cash benefits), quota che sale a oltre l'83% nel caso dell'assistenza sociale.

I conti della protezione sociale consentono di analizzare i flussi di risorse relativi alla distribuzione secondaria e alla redistribuzione in natura del reddito dovuti agli interventi di protezione sociale e al loro finanziamento. Le condizioni di quadro appena accennate trovano una connotazione diversa nei territori: nelle regioni del Mezzogiorno la componente di spesa sociale derivante dai trasferimenti, sia di natura previdenziale, sia assistenziale è particolarmente rilevante. Se si guarda agli indicatori relativi all'importanza sul reddito delle famiglie dei trasferimenti emerge un quadro piuttosto composito. A livello nazionale nel periodo 2015-2019 la quota di famiglie la cui fonte principale di reddito sono i trasferimenti pubblici si attesta al 39%. Se si considera la percentuale di reddito disponibile derivante dalla distribuzione secondaria si osserva un peso della redistribuzione più elevato al Mezzogiorno. In questo caso l'indicatore scelto va a rilevare in modo ancora più puntuale il ruolo dello Stato nel supportare economicamente le famiglie e, di conseguenza, nella configurazione del modello di crescita regionale. Nel periodo 2016-2019 il reddito disponibile delle famiglie

consumatrici era pari in Italia a oltre 18.700 euro, di cui circa 1.260 derivanti dalla distribuzione secondaria, pari al 6,7%. In sette territori, tutti ubicati nel Nord e nel Centro del paese, il contributo dei trasferimenti è inferiore alla media nazionale: il valore minimo si osserva in Lombardia, dove la quota di reddito derivante dalla distribuzione secondaria è quasi nulla, valori compresi fra il 3,6% e il 6% si rilevano in Veneto, in Emilia-Romagna, nel Lazio, a Trento e in Piemonte. In linea con il valore medio la quota rilevata in Toscana (inferiore al 7%); Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Marche si collocano sotto il 10%. Le regioni in cui si osserva una quota di reddito disponibile derivante dai trasferimenti particolarmente elevata sono la Calabria (18,5%), la Sicilia e la Sardegna (16,8% e 16,4% rispettivamente), la Puglia (15,5%), la Basilicata (13,7%). Nel complesso, con poche eccezioni, emerge un quadro molto differenziato territorialmente, in cui le regioni meridionali mostrano una maggiore «dipendenza» dai trasferimenti pubblici che, sostenendo il reddito disponibile delle famiglie, diventano fondamentali nelle possibilità di consumo e di risparmio.

Nell'esaminare questi dati occorre tenere presente che le prestazioni sociali sono connesse alla struttura demografica del paese oltre che alle politiche messe in campo a livello nazionale. Per cercare di dettagliare ulteriormente il sistema regionale nel suo assetto compensativo si considera anche uno spettro più puntuale, anche se non esaustivo, delle prestazioni sociali, in particolare la composizione delle pensioni e la diffusione del Rdc. Una quota ampia delle prestazioni è coperta dalla previdenza, il principale canale di redistribuzione del welfare in Italia. Nel periodo 2015-2019 la spesa pensionistica in rapporto al Pil presenta valori più elevati nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Nord e del Centro: guardando le ripartizioni, nelle Isole e al Sud il livello di spesa si attesta rispettivamente al 21,7% e al 20,5% del Pil, contro il 16,5% del Centro, il 15,3% del Nord-Ovest e il 14,9% del Nord-Est. La spesa previdenziale nelle regioni del Mezzogiorno è non solo più ampia ma anche sbilanciata sulle pensioni di natura assistenziale (invalidità, superstiti, pensioni sociali, indennità), ovvero non pagate dai contributi accumulati attraverso la partecipazione al mercato del lavoro. Nelle regioni del Sud alla quota di previdenza finanziata attraverso il sistema assicurativo si aggiunge infatti una componente assistenziale significativamente più alta rispetto a quella del Nord, come mostrano i dati relativi alla quota di beneficiari di pensioni assistenziali sul totale delle pensioni erogate, che nelle regioni del Nord si situano sotto la

RPS

Anna Villa e Donato Di Carlo

media nazionale, segno di un peso maggiore della componente legata ai contributi e di uno sbilanciamento verso la previdenza di stampo assistenziale concentrato nelle regioni meridionali.

L'ultima funzione considerata nella sfera del welfare compensativo riguarda il contrasto alla povertà, in Italia a lungo confinato in un ambito residuale, come d'altro canto più in generale gli interventi in materia di assistenza e contrasto all'esclusione sociale. Con il Rei e poi con il Reddito di cittadinanza (Rdc) l'Italia ha colmato un gap pluriennale, essendo rimasto fino al 2017 l'unico paese a non essersi ancora dotato di una politica nazionale contro la povertà. È stato con il Rdc che le dimensioni della spesa e dei beneficiari hanno raggiunto livelli paragonabili a quelli dei principali paesi europei: si può osservare un netto aumento della quota destinata agli interventi legati al rischio di «esclusione sociale», passata dallo 0,5% del totale della spesa per protezione sociale del 2009 al 3,5% del 2019. Anche il livello di take-up, che indica la percentuale di beneficiari effettivi rispetto alla popolazione avente diritto, mostra, in confronto ad altri paesi, un livello in Italia addirittura superiore a quello di gran parte dei paesi europei (Ciarini e Villa, 2021), segno questo di una misura che si è rivelata capace di raggiungere un'ampia platea di beneficiari (anche al netto delle sue distorsioni interne tra vari gruppi di utenti target). Questo intervento mostra una distribuzione territoriale che risente ovviamente della composizione della domanda, legata alla presenza di ampie sacche di povertà ed esclusione sociale, come noto più rilevanti nel Mezzogiorno. Nell'anno in cui è stato istituito, quindi con riferimento al periodo aprile-giugno 2019, i nuclei familiari che hanno percepito almeno una mensilità di Rdc sono più di 1,1 milioni, corrispondenti a oltre 2,7 milioni di persone, che hanno percepito mediamente 492 euro. Il 60,3% delle famiglie che hanno percepito il beneficio sono residenti nel Mezzogiorno, oltre il 36% risiedono in sole due regioni, Campania e Sicilia; in termini di persone la quota sale al 64,3% (oltre il 40% in Campania e Sicilia). L'incidenza dei beneficiari in rapporto alla popolazione è piuttosto variabile fra le regioni italiane: complessivamente il 4,5% della popolazione ha ricevuto almeno una mensilità di Rdc, guardando le ripartizioni il dato sale all'8,6% per il Mezzogiorno e si attesta sul 2,1% al Nord per risalire leggermente al Centro, dove è pari al 3,1% dei residenti. Campania e Sicilia si confermano le regioni maggiormente beneficate anche in termini relativi: nella prima si tratta di quasi 11 residenti ogni 100, nella seconda di 10 ogni 100. Anche la Calabria presenta un valore molto

alto del tasso di inclusione in rapporto agli abitanti, oltre il doppio di quello nazionale (9,7%); fra le regioni del Mezzogiorno le uniche a presentare un'incidenza inferiore a quella media sono Abruzzo e Basilicata (4% e 4,3% rispettivamente).

A partire da queste evidenze, l'indice finale mostra che esiste una frattura fra Nord e Sud (fig. 5): tutte le regioni meridionali presentano infatti valori positivi; in particolare in Calabria, Sicilia, Campania, il welfare di matrice assistenziale è particolarmente rilevante. Anche Sardegna e Puglia evidenziano valori molto distanti dalla media, mentre un gruppetto a sé è quello composto da Abruzzo, Molise e Basilicata. Sul fronte opposto la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna si distaccano in modo netto dalle altre regioni; anche Piemonte, Toscana e Friuli-Venezia Giulia presentano valori negativi distanti dalla media. Liguria, Marche, Lazio hanno valori più alti, ma segnano comunque un certo distacco dall'Umbria, molto prossima allo zero. Questa misura sintetica consente quindi di identificare quali territori presentano caratteristiche del sistema di welfare più vicino al modello nazionale, di stampo assicurativo/compensativo.

Figura 5 - Indice sintetico relativo all'assetto di welfare compensativo ($M_Z W_C$)



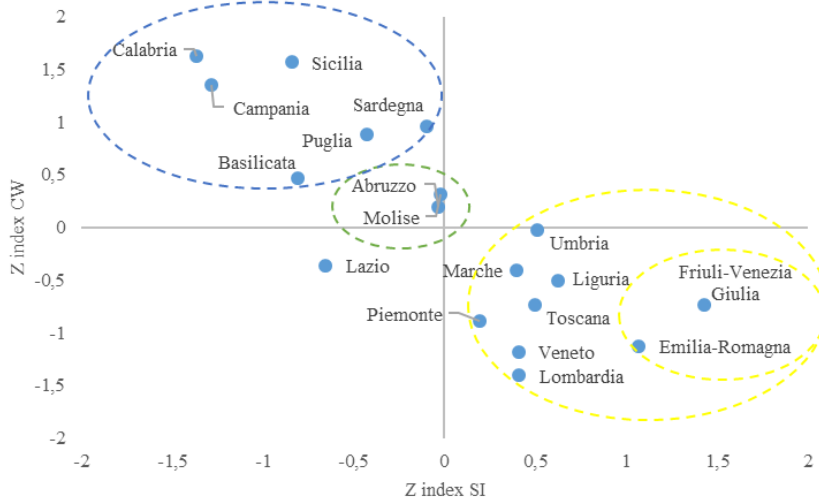
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat e Inps.

3.3 Sistemi di welfare regionali

Che conclusioni si possono trarre in termini di configurazioni di sistemi di welfare regionali sulla base di questi indicatori? Incrociando l'indice

di servizi di investimento sociale con quello relativo al welfare compensativo, è possibile individuare due modelli di welfare regionale in Italia. Dalla disposizione delle regioni sul piano sembra però emergere un trade-off fra le due macro-dimensioni considerate. Sembrerebbe infatti che una dimensione del welfare escluda l'altra: laddove infatti i livelli di investimento sociale sono alti, il welfare compensativo è più basso. Analogamente, le regioni a maggior sbilanciamento compensativo non hanno contemporaneamente sviluppato un'offerta di servizi sul territorio volta a rispondere ai nuovi rischi sociali, restando incagliate su equilibri che ricalcano in modo più netto il modello nazionale. Appare evidente che queste configurazioni sono fortemente connotate a livello territoriale. Questo non significa che dipendono solo da fattori territoriali. Anche le misure nazionali (prevalentemente in trasferimenti) hanno effetti diversificati a livello regionale. Entrando più nel dettaglio, nel quadrante in alto a sinistra, che corrisponde a un elevato welfare compensativo vs un basso investimento sociale, si ritrovano le maggiori realtà del Mezzogiorno; all'opposto nel quadrante in basso a destra si rintracciano tutte le regioni del Nord e alcune del Centro. Incrociando i due indici sintetici è possibile quindi delineare quattro diversi cluster: il primo comprende i territori in cui si rileva un certo orientamento all'investimento sociale, è composto da Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Toscana, Liguria, Marche e Piemonte. Inseriamo anche l'Umbria in questo gruppo, anche se questa regione si distacca leggermente dalle altre collocandosi in media rispetto all'assetto compensativo. Un possibile sottogruppo può essere identificato isolando i due «campioni» dell'investimento sociale regionale, e cioè il Friuli-Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna. Il secondo gruppo è composto da due regioni che come già osservato sono simili sotto diversi aspetti, oltre a essere contigue geograficamente: Abruzzo e Molise. Questi territori non presentano un profilo compensativo così netto e si collocano molto vicine alla media sull'asse dell'investimento sociale. Si differenziano per questo aspetto dal gruppo composto dalle altre regioni del Mezzogiorno, formando un cluster a sé stante. Come già evidenziato, le regioni del Sud presentano una forte connotazione compensativa senza aver investito in servizi: si tratta di Calabria, Campania, Sicilia, Basilicata, Puglia e Sardegna. Infine, il Lazio si colloca isolato nel terzo quadrante, a voler evidenziare un modello regionale che non ricade sotto l'ombrello dell'investimento sociale senza per questo essere sbilanciato sul modello compensativo.

Figura 6 - Le configurazioni del welfare regionale sulla base degli indici Si e Cw



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, Indire, Inapp, Anpal, Inps.

In conclusione, questa analisi descrittiva rivela situazioni molto diversificate sul territorio nazionale che in parte sembrano riconducibili al divario fra il Centro-Nord, dove i sistemi di offerta sono più maturi, e il Mezzogiorno, dove la diffusione dei servizi è molto più limitata. Nelle regioni del Nord e del Centro-Nord negli anni è stata rafforzata la componente in natura, attraverso una più ampia offerta di servizi di cura, formazione, lavoro. Dall'altro lato, si osserva il caso delle regioni meridionali, ancora fortemente dipendenti dai trasferimenti nazionali (pensioni e assistenza sociale), dove la copertura dei servizi è bassa. Si conferma quindi un divario di cittadinanza che non è circoscrivibile esclusivamente all'accesso ai servizi sociali, come già evidenziato in altri lavori, ma che si allarga anche estendendo la prospettiva sui servizi che dovrebbero favorire una maggiore capacitazione delle persone e dei territori: su questo punto emerge una capacità variabile nei contesti locali di attivare istituzioni che si traducano in migliori opportunità di crescita.

4. I nodi dei welfare regionali alla luce del Pnrr

In questo articolo, l'analisi si è focalizzata sui divari territoriali italiani alla luce di due delle dimensioni centrali del sistema socioeconomico

italiano: il mercato del lavoro e i sistemi di welfare regionali. L'analisi evidenzia un panorama di situazioni altamente diversificate, su cui influiscono prima di tutto i condizionamenti strutturali della domanda di lavoro. Nel corso degli anni il divario si è ulteriormente allargato, configurando un sistema di incastro tra assetti della crescita e assetti della protezione sociale molto variegato su base regionale. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha previsto investimenti senza precedenti sull'infrastrutturazione sociale e i servizi di welfare territoriale. Per le regioni del Mezzogiorno è indubbiamente un'opportunità. Se in passato l'austerità e i forti tagli alla spesa pubblica, specie quella per investimenti, hanno fortemente limitato il raggio d'azione delle amministrazioni territoriali, la fase post-pandemica ha aperto una nuova prospettiva. Alla luce dell'analisi che è stata svolta, il punto di caduta non riguarda, tuttavia, solo se e quanto le amministrazioni regionali saranno in grado di investire, ma il rapporto tra questa mole di investimenti e i motori della crescita regionale. Da questo punto di vista, se è vero che le infrastrutture sociali e più in generale il raccordo istituzionale tra formazione, mercato del lavoro e politiche di cura e conciliazione sono un prerequisito della crescita «inclusiva», non è automatico che ciò sia sufficiente per rilanciare la crescita. Il Pnrr mantiene un orientamento *supply-side*. Concorrenza, incentivazione agli investimenti e miglioramento della resa istituzionale delle politiche sociali e del lavoro sono gli snodi principali di una strategia che punta a rafforzare i contesti abilitanti di sostegno allo sviluppo inclusivo. In questo quadro rimangono due questioni critiche. Primo, questi approcci funzionano laddove la crescita è sostenuta e la domanda di lavoro abbastanza qualificata da attirare questi incastri istituzionali virtuosi. Hanno invece difficoltà strutturali nei territori dove la domanda di lavoro è debole o scarsamente qualificata. Paradossalmente, potrebbero quindi trarne maggiore vantaggio proprio le regioni che sono oggi già più forti, determinando una sorta di «*Matthew effect*» territoriale. Secondo, lo sbilanciamento compensativo del welfare delle regioni del Mezzogiorno, se da un lato è in netto contrasto con gli orientamenti correnti della ricalibratura orientata all'Investimento sociale, dall'altro svolge comunque una *importante* funzione di stabilizzazione della domanda interna (soprattutto attraverso la componente dei consumi), senza la quale la crescita stessa sarebbe ancora più stagnante, ed il disagio sociale più marcato. Senza scelte esplicite in materia di politica industriale e creazione di lavoro, i soli incentivi possono ben poco. Ma poco possono anche le strategie *supply-side*, tanto

più nei contesti dove la domanda di lavoro è debole. A nostro giudizio il contrasto dei dualismi territoriali richiede interventi massici sui motori della crescita regionali e, di conseguenza, scelte esplicite di politica industriale e politica occupazionale, senza i quali le distanze non solo possono cristallizzarsi, ma continuare a crescere, pur in presenza di un flusso di investimenti così ingente come quello rappresentato dal Pnrr.

RPS

Anna Villa e Donato Di Carlo

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ascoli U. e Pavolini E., 2012, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, «Stato e mercato», vol. 96, n. 3, pp. 429-464.
- Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), 2015, *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Policy Press, Bristol.
- Baccaro L. e Pontusson H.J., 2016, *Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective*, «Politics & Society», vol. 44, n. 2, pp. 175-207.
- Baccaro L. e Pontusson H.J., 2021, *European Growth Models Before and After the Great Recession*, in Hassel A. e Palier B. (a cura di), *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies. How Have Growth Regimes Evolved?*, Oxford University Press, Oxford, pp. 98-134.
- Banca d'Italia, 2022. *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, Roma.
- Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, il Mulino, Bologna.
- Burroni L., Pavolini E. e Regini M., 2021, *Mediterranean Capitalism Revisited: One Model, Different Trajectories*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Burroni L., Pavolini E. e Regini M., 2020, *Southern European political economies: In search of a road to development*, «Stato e mercato», vol. 40, n. 1, pp. 79-114.
- Ciarini A., 2012, *Le politiche sociali nelle regioni italiane. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, il Mulino, Bologna.
- Ciarini A. e Villa A., 2021, *Contrasto alla povertà e politiche del lavoro in Italia prima e dopo la pandemia. Quali effetti a seguito dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza?*, «Rivista Economica del Mezzogiorno», vol. 4, pp. 659-676.
- Colombo S. e Regini M., 2016, *Territorial Differences in the Italian 'Social Model'*, «Regional Studies», vol. 50, n. 1, pp. 20-34.
- Di Carlo D., Ciarini A. e Villa A. 2024, *Between export-led growth and administrative Keynesianism: Italy's two-tiered growth regime*, New Political Economy, published online first.
- Fargion V., 1997, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Fargion V. e Gualmini E., 2012, *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*, il Mulino, Bologna.

- Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The uses of social investment*, Oxford University Press, Oxford.
- Inps, 2022, *Report trimestrale (aprile 2019-dicembre 2021)*, Roma.
- Istat, 2023, *I divari territoriali nel Pnrr: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*.
- Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di), 2013, *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.
- Kazepov Y. e Ranci C., 2017, *Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case*, «Journal of European Social Policy», 27, n. 1, pp. 90-104.
- Pavolini E., 2011, *Welfare e dualizzazione dei diritti sociali*, in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 257-280.
- Pavolini E., 2015, *How many Italian welfare states are there?*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol, pp. 283-306.
- Saraceno C., Benassi D. e Morlicchio E., 2021, *La povertà in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Triglia C. (a cura di), 2020, *Capitalismi e democrazie*, il Mulino, Bologna.
- Triglia C. e Burrone L., 2009, *Italy: rise, decline and restructuring of a regionalized capitalism*, «Economy and Society», vol. 38, n. 4, pp. 630-653.
- Viesti G., 2021, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Bari-Roma.

Traiettorie di lavoratori e lavoratrici vulnerabili: oltre gli stereotipi del welfare.

Uno studio *mixed-methods*

Maristella Cacciapaglia e Marina De Angelis

RPS

L'articolo mira ad analizzare le traiettorie lavorative dei soggetti vulnerabili che hanno beneficiato o meno di politiche sociali come il Reddito di inclusione e quello di cittadinanza. Utilizzando sinergicamente metodi quantitativi e qualitativi, si integrano le analisi statistiche descrittive di un campione rappresentativo della popolazione di beneficiari del Reddito di inclusione nel 2018 – di cui la maggior parte sono diventati beneficiari del Reddito di cittadinanza – e quelle di un campione di controllo con le evidenze di uno studio etnografico realizzato in un'area marginale del Mezzogiorno d'Italia a partire da un gruppo di indagine composto da diversi percettori del Reddito di cittadinanza, anch'essi già beneficiari del Reddito di inclusione in molti casi. Le analisi evidenziano la frammentarietà del lavoro, data da pessime condizioni contrattuali e scarsa quantità di «giornate lavorate» che il mercato del lavoro italiano riserva alla categoria di lavoratori più vulnerabili, e restituiscono l'immagine di lavoratori poveri, intrappolati in traiettorie lavorative discontinue se non interrotte e mai più riprese. Si sottolinea, dunque, la necessità di intervenire a livello sistemico nel mercato del lavoro, superando l'errata aspettativa che le sole politiche attive del lavoro possano permettere la fuoriuscita da una condizione di vulnerabilità.

1. Introduzione

Le politiche attive del lavoro rivestono un ruolo sempre più centrale nei sistemi del welfare, particolarmente nei programmi che mirano a contrastare la povertà. Ciononostante, esse rappresentano solamente alcuni dei vari strumenti disponibili ai policy makers, complementari rispetto agli altri. Come spiega bene Samek Lodovici (2014), questo genere di politiche va accompagnato da altri programmi pubblici e privati, che favoriscono in particolare la crescita degli investimenti o della domanda aggregata. Per di più, limiti e costi delle politiche attive del lavoro aumentano proprio in presenza di chi è più vulnerabile (Handler e Babcock, 2006), considerati i limiti strutturali del mercato del lavoro in Italia (Barbieri e Fullin, 2014; Reyneri e Pintaldi, 2013; Arcidiacono e Pais, 2015), che anzi possono essere essi stessi causa della povertà (Ciarini e al., 2022; De Angelis, 2023a; De Angelis e Filippi, 2022;). Di fatto, molti contributi scientifici (tra i più recenti: Escudero, 2018; Kantová e Arltová, 2020; Centra e al., 2022; Cacciapaglia, 2023) evidenziano la necessità di «maneggiare

con cura» le politiche attive del lavoro quali strumenti di policy capaci di inserire fasce vulnerabili della popolazione in percorsi di emancipazione, contenendo al contempo la spesa pubblica.

Anche il Reddito di cittadinanza italiano è stata una «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale», come si legge nel decreto legge che lo ha istituito (d.l. n. 4/2019). In precedenza, il Reddito di inclusione (d.l. n. 147/2017), la prima misura di sostegno al reddito a livello nazionale in Italia, si è posto come obiettivo il reinserimento lavorativo dei propri beneficiari che, solo dopo una disamina dei motivi che costringevano il nucleo familiare sotto la soglia della povertà assoluta, venivano indirizzati ai Centri per l'impiego in quanto reputati attivabili nel mercato del lavoro.

Eppure, nell'immaginario collettivo, le politiche contro la povertà sono tutt'oggi accusate di essere delle ennesime forme di assistenzialismo. Specialmente i beneficiari del Reddito di cittadinanza sono stati annoverati come gli «sdraiati sul divano» o «i poveri in vacanza» (Busso, Meo e Morlicchio, 2018; Morlicchio, 2020). Citando Anselmo, Morlicchio e Pugliese (2020), oggi solidarietà e compassione sono merce sempre più rara. L'assunto che il disoccupato sia un falso disoccupato e che un povero sia quantomeno uno «scialacquone» sembra dominare il senso comune e le forze politiche progressiste, soprattutto nei confronti di chi è in una condizione di povertà nel Mezzogiorno. Se negli Stati Uniti le figure maggiormente scelte a rappresentare una tale cultura della dipendenza sono l'eccentrica e furba *welfare queen* afroamericana, in Italia lo sono le famiglie meridionali, dove tutti lavorano al nero e vivono di assistenzialismo. I poveri di questo tipo non sono meritevoli di assistenza, specialmente se messi a paragone con quelli colpiti dalla crisi pandemica (Saraceno, 2019). Partendo da questa premessa, il presente contributo mira ad analizzare le traiettorie lavorative dei soggetti vulnerabili che hanno beneficiato o meno di politiche sociali come il Reddito di inclusione o quello di cittadinanza, oltre gli stereotipi. Ci si interroga, altresì, sui possibili ed eventuali cambiamenti delle traiettorie analizzate, ad opera di politiche del genere. Metodi quantitativi e qualitativi della ricerca sociale vengono adoperati sinergicamente per raggiungere gli obiettivi preposti. Nel dettaglio, si integrano le analisi statistiche descrittive di un campione rappresentativo della popolazione di beneficiari del Reddito di inclusione nel 2018, di cui la maggior parte sono diventati beneficiari del Reddito di cittadinanza, e quelle di un campione di controllo di richiedenti Isee che ave-

vano i requisiti ma non hanno beneficiato della policy, con le evidenze di uno studio qualitativo realizzato in un'area marginale del Mezzogiorno d'Italia a partire da un gruppo di indagine composto da diversi percettori del Reddito di cittadinanza, anch'essi già beneficiari del Reddito di inclusione in molti casi. Trattasi di sinergie metodologiche all'interno di uno studio che, tra l'altro, coniuga la dimensione nazionale con quella territoriale dove i processi di policy hanno il loro corso.

Tale contributo muove da ricerche più ampie: una ricerca, quantitativa, realizzata dall'Istituto nazionale di analisi delle politiche pubbliche (Inapp) nell'ambito dell'indagine ai beneficiari del Rei (Ancora e De Angelis, 2023; De Angelis, 2023b; De Angelis e Filippi, 2022) che, in un'ottica *mixed-methods*, è qui integrata con le evidenze empiriche di un'etnografia incentrata sull'esperienza dei beneficiari del Reddito di cittadinanza a Taranto rispetto ai processi e agli esiti della policy (Cacciapaglia, 2023).

2. Politiche attive del lavoro per soggetti vulnerabili, cambiamenti del welfare e stereotipizzazioni

Le politiche attive del lavoro corrispondono ad un certo tipo di politiche del lavoro. Queste ultime coincidono con i diversi interventi pubblici che mirano a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, rendendo tra le altre cose la flessibilità del lavoro meno costosa e conflittuale nei periodi di crisi. Molti di questi interventi sono a favore degli individui più vulnerabili, che altrimenti avrebbero difficoltà a proteggersi da vecchi e nuovi rischi sociali, a trovare un lavoro più consono alle proprie necessità e inclinazioni (Gualmini e Rizza, 2013).

La classificazione delle politiche attive del lavoro è perseguibile, per esempio, a seconda dei target a cui si rivolgono, degli obiettivi previsti o degli approcci adottati. Tra gli altri, Rizza (2017) individua le due seguenti categorie di politiche attive del lavoro. Da un lato, vi è l'approccio dell'*empowerment*, che pone l'accento sulla co-determinazione del percorso di inserimento nel mercato del lavoro e sull'obbligo da parte del servizio pubblico di offrire adeguati strumenti ai beneficiari delle politiche in questione. Dall'altro, si ritrova l'approccio denominato «bastone e carota», per cui sono previste rispettivamente sanzioni o incentivi per i beneficiari delle misure di welfare, sanzioni per non partecipare a corsi di formazione ad esempio o ad altri percorsi di avvicinamento e inserimento nel mercato del lavoro, incentivi per parteciparvi.

RPS

Maristella Cacciapaglia e Marina De Angelis

Nate dalla combinazione tra le «politiche attive del mercato del lavoro» svedesi degli anni cinquanta e i «programmi di sviluppo del lavoro» statunitensi degli anni sessanta, inizialmente le politiche attive del lavoro hanno mirato a garantire la piena occupazione e a «fornire» lavoratori adeguatamente qualificati all'espansione delle economie industriali, in un'ottica di *upskilling*. Dinanzi ad un contesto socio-economico profondamente mutato dalla rottura del compromesso fordista, però, le politiche attive del lavoro sono diventate piuttosto uno strumento mirato al re-inserimento lavorativo delle numerose persone rimaste senza lavoro, diventando lo strumento ideale dei governi occidentali per rincorrere l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza sociale in un sistema economico sempre più dinamico e globale, ma anche sempre più fragile. Dostal (2008) articola, infatti, in due momenti lo sviluppo delle politiche del lavoro: prima e dopo il 1973, ossia prima e dopo il ritorno della disoccupazione di massa. Questo perché, da originario strumento di regolazione dei rapporti di lavoro e di sostegno al reddito per i lavoratori, le politiche del lavoro sono progressivamente diventate uno strumento per sostenere e incentivare l'occupazione. Anche negli anni novanta, le politiche attive del lavoro hanno conservato l'obiettivo di incoraggiare e facilitare il rientro nel mercato del lavoro dei disoccupati, ma non solo: tra i loro target, si sono aggiunte altre categorie di persone «svantaggiate» nel mercato del lavoro, come coloro che vivono al di sotto di una certa soglia di povertà.

L'enfasi verso l'occupazione delle persone svantaggiate e, soprattutto, dei beneficiari delle politiche contro la povertà ha rappresentato un punto di svolta importante nelle politiche sociali, cambiando di fatto il welfare «così come lo conosciamo» (Carcasson, 2006). Le politiche attive del lavoro sono state così legate al welfare e alle sue riconfigurazioni: i trasferimenti monetari o *in-kind*, fondamentalmente passivi, sono stati accompagnati, se non sostituiti, dai programmi di formazione professionale o di inserimento nel mercato del lavoro. Dicotomicamente, questo cambiamento può essere interpretato attraverso la prospettiva del *Social Investment State* o del *Workfare State* (Cacciapaglia, 2023). Nel primo caso, la politica sociale così trasformata viene considerata come un investimento e non come una spesa (Jenson e Saint-Martin, 2006; Morel, Palier e Palme, 2009; Vandenbroucke, Hemerijck e Palier, 2011). Al massimo, essa può essere vista come una spesa «buona», poiché è incentrata sugli investimenti nel campo dell'istruzione, della salute o delle politiche familiari, allo scopo di incrementare la dotazione di capitali tra tutti i citta-

dini. Altri autori, invece, sostengono che la politica sociale abbia intrapreso la direzione del *Workfare State*: laddove il welfare implica un sostegno passivo al reddito, il workfare condiziona la cittadinanza sociale a un'inclusione attiva nel mercato del lavoro, rendendola di fatto «economica» specialmente dinanzi a fenomeni di stereotipizzazione e individualizzazione della povertà (Jessop, 1993; Peck, 2001; Serrano Pascual e Magnusson, 2007; Busso, 2017; Flint, 2019).

In particolare, nella prospettiva del *workfare*, l'immagine stereotipata dei più poveri – tutti senza competenze, impreparati, non motivati e pigri, che dipendono completamente da un sistema benevolo – è funzionale per distogliere l'attenzione dai molteplici fattori economici, strutturali e istituzionali che incidono sul mercato del lavoro e sul sistema economico più in generale, nonché sui processi e dunque sugli esiti delle politiche attive del lavoro, specialmente se rivolte a individui che vivono in una condizione difficile, di vulnerabilità. Secondo Serrano Pascual e Revilla (2007), si è di fronte all'approccio «individualizzato» al problema della disoccupazione e della povertà: da una parte, si richiede sempre di più il coinvolgimento dell'individuo nella sua stessa integrazione o re-integrazione nel mercato del lavoro e così nella società; dall'altra, l'individuo viene visto come la principale causa del problema.

3. I casi del Reddito di inclusione e del Reddito di cittadinanza

Il Reddito di inclusione¹, adottato nel 2017 e superato ad aprile 2019 dal Reddito di cittadinanza, pur avendo avuto vita breve e risorse limitate, ha rappresentato il primo strumento di contrasto alla povertà na-

¹ Anche il Rei era composto da un sostegno economico e da servizi personalizzati per l'inclusione sociale e lavorativa. L'accesso alla misura è stato condizionato alla valutazione di criteri familiari ed economici, almeno per i primi sei mesi d'implementazione. A partire dal 1° luglio 2018, i requisiti familiari sono stati abrogati, condizionando l'accesso alla misura ai soli requisiti economici, dandole così un carattere universale. Fino a fine giugno 2018, quindi, rispetto ai criteri familiari, un nucleo familiare poteva beneficiare della misura se era presente un minorenni, una persona con disabilità, una donna in stato di gravidanza, o una persona over 55 in stato di disoccupazione. Rispetto ai criteri economici, rimasti immutati durante l'anno, un nucleo familiare poteva ricevere il Rei se presentava un Isee non superiore a 6.000 euro, un Isre (la componente reddituale dell'Isee) non superiore a 3.000 euro, un patrimonio immobiliare (diverso dalla casa di abitazione) non superiore a 20.000 euro e un patrimonio mobiliare non superiore a 10.000 euro.

zionale in Italia. Nel suo disegno, l'attenzione principale è stata rivolta agli aspetti multidimensionali della povertà e meno a quelli lavoristici rispetto al suo successore. Infatti, la gestione del nucleo familiare nel percorso di reinserimento nella società è stata gestita dai servizi sociali, lasciando ai Centri per l'impiego solo il ruolo di reinserire i beneficiari occupabili nel mercato del lavoro, dopo una disamina delle problematiche che li aveva reputati realmente attivabili (De Angelis, 2023a).

Secondo Alfano, Cicatiello e Maffettone (2020), il Reddito di cittadinanza italiano è stato un *basic income in name only*, da rinominare per questo «Bino». Si è trattato, in pratica, di un dispositivo multi-schema, che ha compreso e fatto interagire tra loro misure diverse: una di politica attiva per il lavoro o, quando ciò non fosse stato possibile, per l'inclusione sociale; una di integrazione al reddito, ossia di integrazione al minimo vitale; e una di sostegno economico all'abitazione. In altri termini, la policy si è posta in una posizione ibrida: a tratti è apparsa come una politica di attivazione al lavoro e a tratti un reddito di sussistenza, anche assimilabile ad una forma particolare di reddito minimo garantito avente uno scopo duplice, ossia la riattivazione dei soggetti inattivi e il sostegno alla povertà (Alfano, Cicatiello, Maffettone, 2019; Mandrone e Marocco, 2019; Seghezzi, 2019).

Il dibattito pubblico che riguarda tutt'oggi il Reddito di cittadinanza, a diversi mesi dalla sua abolizione, è incentrato sulle criticità e sulle irregolarità della politica. Pure in contesti marginali dove difficilmente si ritrovano le condizioni per costruire una vita senza welfare (Wilson, 1987), ricevere in media 600 euro di Reddito di cittadinanza per nucleo familiare e per «arrivare a fine mese» è considerato per lo più assurdo e paradossale «perché qualcosa si può sempre fare» o ingiusto non solo nei confronti di coloro «che invece si danno da fare» ma anche per gli imprenditori che non trovano più lavoratori stagionali e pagati al ribasso (Cacciapaglia, 2023). I beneficiari piuttosto «scroccano i sussidi dell'assistenza pubblica» (Cicarelli, 2023). L'odio dei poveri (*ibidem*) mostrato nei confronti dei beneficiari del Reddito di cittadinanza costituisce, di fatto, un fenomeno che non è stato riscontrato negli stessi termini – eclatanti – tra i percettori del Reddito di inclusione.

Anche il dibattito scientifico ha rivolto un'attenzione importante al Reddito di cittadinanza. Ne è emerso un filone di studi ampio e multidisciplinare, ancora in corso, i cui temi ricorrenti sono numerosi e intrecciati tra loro, come il confronto con le altre misure (si veda: Saraceno, 2018, 2023; Gori, 2019; Gallo e Luppi, 2019; Baldini e Busilacchi,

2023), le distorsioni e le esclusioni della policy (Ferrera, 2019; Gori, 2019; Saraceno, 2019; Morgese, 2019, Law, 2023) o la governance multi-livello e complessa (Caiolfa, 2019; Mandrone e Marocco, 2019; Spattini, 2019; Rossini, 2019; Lodigiani e Maino, 2022). Nello specifico rispetto al tema del lavoro, sono diversi gli studi pubblicati di recente e sin dall'introduzione del Reddito di cittadinanza (Saraceno, 2018; Pulignano e Ciarini, 2018; Anselmo, Morlicchio e Pugliese, 2020; De Minicis e Marucci, 2021; Ciarini e Villa, 2021; Ciarini et al., 2022; De Angelis, 2023a; Sartori, 2023; Cacciapaglia, 2023). Inoltre, sono state condotte diverse indagini incentrate sull'implementazione e la valutazione della politica (Corte dei conti, 2021; Cavalca, 2021; Gori, 2023; Sacchi et al., 2023a; Sacchi et al., 2023b), per quanto non sono tantissimi i lavori che hanno tentato di valutare l'impatto del Reddito di cittadinanza sul reinserimento lavorativo. Un'eccezione è lo studio di Maitino et al. (2022) dove, tramite modelli *diff in diff*, i beneficiari sono stati confrontati, mensilmente, con i non beneficiari, prima e dopo la politica, in termini di giornate lavorate. I risultati dello studio hanno mostrato che, nei primi mesi dopo l'introduzione, il Reddito di cittadinanza ha provocato una riduzione delle giornate lavorative ma, successivamente, dopo un iniziale rodaggio dei Centri per l'impiego e l'assunzione dei navigatori, l'effetto occupazionale è diventato positivo, con solo un leggero rallentamento durante l'emergenza dovuta al Covid-19. L'aumento delle giornate lavorative, maggiore per i giovani italiani con una precedente esperienza lavorativa nel commercio al dettaglio e nel turismo, è stato, però, molto contenuto (+3% in media) e, quindi, non in grado di far uscire i destinatari dalla condizione di povertà.

4. Metodi misti della ricerca

Le analisi che seguono derivano da due ricerche portate avanti sulle politiche di sostegno al reddito, legate anche in Italia a percorsi di inserimento lavorativo. In particolare, entrambi i lavori di ricerca hanno riguardato la dimensione lavorativa alla luce delle dinamiche di un mercato del lavoro sempre più dualizzato (Ciarini e Rizza, 2021) soprattutto per chi si ritrova in una condizione di vulnerabilità. Pur avendo adottato metodologie differenti – sia quantitative, sia qualitative – le due ricerche hanno mostrato evidenze simili, che anzi si rafforzano e si approfondiscono a vicenda nelle analisi che le seguono.

RPS

Maristella Cacciapaglia e Marina De Angelis

Nello specifico, per quanto concerne lo studio e i metodi quantitativi, le analisi che seguono derivano da elaborazioni condotte su micro-dati amministrativi rilevati da Inps e dal Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie (Sisco)². Si tratta di un campione rappresentativo della popolazione dei beneficiari Rei e della popolazione di controllo di chi aveva i requisiti ma non ha avuto accesso alla misura nel 2018, a cui sono state successivamente agganciate le osservazioni presenti nella banca dati Sisco per ricostruirne le carriere lavorative fino a tre anni prima (2015) e dopo (2021) l'accesso alla policy, avvenuto tra luglio e dicembre 2018 per i beneficiari del Rei³. La banca dati è articolata secondo una struttura trattato-controllo, dove le stime prodotte sono riferite alla popolazione di famiglie beneficiarie di Rei⁴ e a una popolazione di famiglie eleggibili non beneficiarie con caratteristiche simili. La popolazione di interesse è rappresentata dalle famiglie beneficiarie di Rei universale che hanno presentato domanda nel secondo semestre 2018; alla popolazione di interesse è associata una popolazione di famiglie eleggibili alla fruizione del Rei non beneficiarie con caratteristiche simili alla popolazione delle famiglie beneficiarie. La lista riferita alla popolazione di riferimento dell'indagine è stata acquisita dall'Inps (ricavata dalle richieste di dichiarazioni Isee presentate nello stesso periodo)⁵. Le osservazioni su cui sono state svolte le analisi sono relative a quelle, all'interno del campione, per le quali sono state rilevate delle osservazioni nella banca dati Sisco nel periodo di osservazione 2015-2016, ovvero circa 59 mila⁶.

² I dati sono stati forniti all'Inapp dall'Istituto di previdenza e Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

³ Nel campione sono infatti stati inclusi i beneficiari del Rei universale, ovvero quello in cui i requisiti familiari erano stati aboliti.

⁴ Di cui oltre l'80% sono poi diventati beneficiari del Rdc.

⁵ La strategia campionaria segue un disegno probabilistico a due stadi, stratificato sia a primo che a secondo stadio, dove il Comune di residenza rappresenta il primo stadio e la famiglia beneficiaria il secondo, con allocazione nei domini di studio (definiti come aggregazione di strati elementari) predeterminata in base al livello minimo di attendibilità richiesta, compatibile con una numerosità totale fissata. Per approfondimenti sul campione vedi Ancora e De Angelis (2023).

⁶ I dati del Reddito di inclusione (Rei) contengono le informazioni dei pagamenti mensili effettuati ai singoli individui, più alcuni dati di carattere familiare derivanti dalle dichiarazioni Isee (es. numero dei componenti del nucleo familiare, minori, disabili ecc.). I dati delle Comunicazioni obbligatorie (Co) registrano tutti i flussi occupazionali dal 2008 alla data dell'ultimo aggiornamento (1° trimestre del

Rispetto allo studio e ai metodi qualitativi, invece, in questo elaborato vengono discusse alcune delle principali evidenze di uno studio etnografico incentrato sull'esperienza dei percettori del Rdc rispetto ai processi e agli esiti della policy, ma anche sulla condizione simbolica, materiale ed esistenziale in cui vivono tutti i giorni, legata particolarmente alla loro storia di vita lavorativa nella città di Taranto. In questo contesto, sono state realizzate interviste semi-strutturate con 39 beneficiari del Rdc, diversi per età, genere e condizione di vulnerabilità. I temi delle interviste sono stati molteplici, tra cui la storia lavorativa, le aspettative e le ragioni di accesso alla policy, i relativi processi ed esiti, compresi quelli inattesi.

Per entrare in contatto con i beneficiari, ci si è affidati alla propria rete di contatti personali, alle organizzazioni del terzo settore, ai Centri per l'impiego, ai servizi sociali e, non per ultimo, alla serendipità⁷ che spesso accompagna i ricercatori sul campo (Kapiszewski, MacLean e Read, 2015). Gli stessi beneficiari hanno contribuito alla costruzione del

2022). Qualora non ci siano state trasformazioni o cessazioni del contratto successive al 2008, non abbiamo modo di considerare i contratti attivati prima del 2008 che quindi non sono compresi nel campione. Ad ogni modo la probabilità che questo succeda non è diversa tra i due gruppi di trattati e controlli presi in considerazione in questo lavoro. Innanzitutto, si tratta in entrambi i casi di famiglie molto povere (hanno tutte un Isee molto basso ovvero sotto ai 6mila euro e i requisiti per accedere al Rei). Inoltre, il campione di controllo è stato costruito con abbinamento tramite *propensity score matching* in modo da poter adeguatamente confrontare trattati e controlli e le variabili che sono state considerate (vedi nota 8) fanno riferimento sia a caratteristiche socio-economiche che alla condizione nel mercato del lavoro. Non c'è motivo per il quale i due gruppi di trattati e controlli dovrebbero dunque essere diversi rispetto alla storia lavorativa precedente al 2008. Le informazioni raccolte riguardano tutti i contratti di lavoro dipendente e parasubordinato di tutti i settori economici, compresa la Pubblica amministrazione (salvo alcuni casi particolari). Sono esclusi i lavoratori autonomi che, come noto, non rientrano – a meno di quelli del settore dello spettacolo – negli obblighi di comunicazione. Un piccolo gruppo di lavoratori, il personale marittimo, non è compreso nei dati inviati, in quanto le loro comunicazioni avvengono tramite un modello (Unimare) non compreso nell'estrazione dei dati. Per ulteriori approfondimenti cfr. De Angelis e Filippi (2022).

⁷ *Serendipity* si riferisce alla scoperta casuale e piacevole di qualcosa che non si stava attivamente cercando. Nei riguardi della presente ricerca, ci si riferisce agli incontri inaspettati con i beneficiari del Reddito di cittadinanza allo stadio, nei bar, sugli autobus, in fila all'ufficio postale o semplicemente per strada e non necessariamente in determinati quartieri.

RPS

Maristella Cacciapaglia e Marina De Angelis

gruppo di indagine, segnalando amici o parenti che avevano richiesto la stessa misura. Per di più, si è trattata di una ricerca condotta nel proprio luogo di residenza, per cui ci si può collocare anche in parte nei filoni dell'etnografia nativa o di auto-etnografia (Capello e Semi, 2018). Si sono così raggiunti beneficiari diversi per età, genere, condizione di vulnerabilità sociale, livello di istruzione, storia lavorativa e attuale *status* di occupazione. Pur trattandosi di un gruppo casuale, si è cercato di costruire un gruppo di indagine con partecipanti capaci di parlare in maniera approfondita e variegata del fenomeno, offrendo dati sufficienti, pertinenti, ricchi e profondi alla sua comprensione. L'individuazione di questi partecipanti è stata resa possibile *in primis* dallo studio di altre ricerche etnografiche sulla povertà, come quelle italiane sul Reddito di inclusione o sulla Carta acquisti, quelle francesi sul «revenu minimum d'insertion» o ancora quelle statunitensi sul «Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act». In seguito, si è richiesto l'aiuto dei navigator e degli assistenti sociali, che hanno incontrato per il loro lavoro numerosi beneficiari. Tra di loro, addirittura, un navigator può essere in minima parte riconosciuto come un «para-etnografo» (Holmes e Marcus, 2006), considerata la sua collaborazione nella costruzione del gruppo di indagine rappresentativo.

Il contesto prescelto è una città dell'acciaio in declino nel Mezzogiorno d'Italia, che può essere considerata un'area marginale nel suo complesso, con tassi di vulnerabilità al di sopra della media nazionale. Trattasi infatti di un caso emblematico da analizzare, dove tanti operai siderurgici hanno rinunciato alla propria salute e a quella dei propri cari pur di avere un lavoro dignitoso quantomeno in termini contrattuali. Il suo mercato del lavoro è, anzi, ostile oltre che povero di occasioni dignitose pure per chi non si ritrova in una condizione di spiccata marginalità (Cacciapaglia, 2023).

5. *Dentro le traiettorie di lavoratori e lavoratrici vulnerabili*

Nella tabella di seguito si riassumono le principali statistiche descrittive relative allo studio quantitativo, a livello nazionale e nel dettaglio della provincia di Taranto, da cui muove questo elaborato (De Angelis e Filippi, 2022; Ancora e De Angelis, 2023; De Angelis, 2023b), che mostrano la quota di beneficiari rispetto ai vari trattamenti (Rei, Rei e Rdc e solo Rdc) e la quota relativa al gruppo di controllo, e a seguire le

principali informazioni disponibili relative ai sei anni presi in considerazione (2015-2021). Si nota (tabb. 2a e 2b) come i trend non siano diversi tra gruppi di trattati e gruppo di controllo e confermano una situazione che, a prescindere dall'accesso alla policy, evidenzia le difficoltà di un mercato del lavoro che soprattutto per questa categoria, che rappresenta quella dei lavoratori più vulnerabili, non rende possibile la sopravvivenza senza un adeguato sussidio, che sia una misura di sostegno al reddito, oppure un *inwork* benefit.

Tabella 1 - Gruppi di beneficiari per trattamento e gruppo di controllo (valori assoluti e %)

	Oss. Tot	Freq. Tot.	Oss. Taranto	Freq. Taranto
Controlli	28.571	48,37	278	37,17
Solo Rei	2.050	3,47	15	2,01
Rei e Rdc	7.302	12,36	110	14,71
Solo Rdc	21.142	35,79	345	46,12
Totali	59.065	100	748	100

Fonte: elaborazioni a cura delle autrici su dati Cob-Inps Rei 2021.

Dalle analisi emerge, infatti, una scarsa quantità di giornate lavorate in media durante l'anno a prescindere dal gruppo di riferimento. Chi non beneficia né di Rei né di Rdc (controlli) mostra una quantità di giornate lavorate durante l'anno mediamente maggiore rispetto agli altri gruppi, ma comunque con livelli molto bassi. Il gruppo con livelli più bassi è quello che possiamo definire dei persistenti, ovvero delle persone che beneficiano sia del Rei che del Rdc e presumibilmente sono i più fragili che non riescono a risolvere la condizione di povertà nella quale si trovano e restano dipendenti dal sostegno al reddito. Tuttavia, il dato longitudinale mostra un miglioramento trasversale in tutte le categorie di beneficiari e non beneficiari.

Anche la quota di chi trova lavoro dopo due anni (2016-2017) in cui non lavorava è molto simile, ma i beneficiari del Rei mostrano una performance migliore in media.

La quota di persone che registravano nel 2017 da 0 a 29 giornate lavorative è molto alta (supera il 40%) per tutti i gruppi e questo dato evidenzia ulteriormente la vulnerabilità anche di chi non ha avuto accesso alle policy. La quota di lavoratori atipici è simile tra tutte le categorie (tab. 2a).

Tabella 2a - Giornate medie lavorate, quota di persone che trovano lavoro per gruppi di trattamento e gruppo di controllo (valori assoluti e %)

	Controlli	Solo Rei	Rei e Rdc	Solo Rdc
Quota 0 e fino a 29 giornate 2017	41%	43%	56%	50%
Non lavorava 2016-2017, lavora nel 2019	16,86%	17,15%	16,65%	15,39%
Giornate 2015	145	121	88	100
Giornate 2016	116	124	84	97
Giornate 2017	152	151	98	116
Giornate 2018	179	167	103	130
Giornate 2019	199	194	112	131
Giornate 2020	205	199	114	127
Giornate 2021	209	201	123	138
Quota lavoratori atipici 2017	41%	47%	42%	39%
Quota lavoratori atipici 2019	37%	43%	44%	38%
Quota lavoratori atipici 2021	33%	41%	36%	35%

Fonte: elaborazioni a cura delle autrici su dati Cob-Inps Rei 2021.

Tabella 2b - Giornate medie lavorate, quota di persone che trovano lavoro per gruppi di trattamento e gruppo di controllo (valori assoluti e %)

	Controlli	Solo Rei	Rei e Rdc	Solo Rdc
Quota 0 e fino a 29 giornate 2017	51%	*	59%	57%
Non lavorava 2016-2017, lavora nel 2019	18,36%	*	11,81%	11,88%
Giornate 2015	73	48	61	88
Giornate 2016	71	57	66	75
Giornate 2017	106	77	80	94
Giornate 2018	139	91	86	118
Giornate 2019	166	113	82	103
Giornate 2020	178	142	83	98
Giornate 2021	187	194	95	119
Quota lavoratori atipici 2017	23%	*	32%	20%
Quota lavoratori atipici 2019	16%	*	39%	20%
Quota lavoratori atipici 2021	12%	*	30%	13%

Note: * non sono presenti abbastanza osservazioni per fornire un'informazione confrontabile con le altre per questa categoria

Fonte: elaborazioni a cura delle autrici su dati Cob-Inps Rei 2021.

Per quanto riguarda la provincia di Taranto (tab. 2b) si conferma lo stesso trend positivo, ma si nota un livello medio di giornate lavorate più basso per ognuno degli anni presi in considerazione. In termini comparativi rispetto alle medie nazionali le quantità di giornate lavorate sono più basse soprattutto all'inizio del periodo preso in considerazione (2015) quando sia per i trattati che per i controlli presenti nella provincia di Taranto si registrano medie molto più basse rispetto a quelle nazionali. La situazione più delicata e con differenze medie maggiori è proprio quella del gruppo che abbiamo definito dei persistenti, ovvero quelli che non riescono ad uscire dalla policy e beneficiano sia del Rei che del Rdc. Anche la quota di persone che non lavoravano prima dell'ingresso nella policy (2017) è maggiore rispetto alla media nazionale e quelle che trovano lavoro dopo l'ingresso più bassa, dato che conferma ulteriormente le difficoltà del mercato del lavoro del Tarantino.

Confrontando le varie caratteristiche, quello che si nota è un trend molto simile tra i trattati dal Rei e da Rei e Rdc e i controlli⁸ che tuttavia, pur essendo stati abbinati sulla base di una serie di caratteristiche che li rendono confrontabili da un punto di vista statistico⁹, risultano avere nel mercato del lavoro condizioni relativamente migliori rispetto ai trattati. Parliamo di un gruppo di persone che, pur essendo in condizioni di vantaggio, sono comunque, tra i lavoratori italiani, i più vulnerabili anche se stanno in termini comparativi «meglio» di chi ha accesso alle misure di sostegno al reddito.

Sembra dunque che una presenza benché minimamente più strutturata nel mercato del lavoro possa fare la differenza rispetto all'aver avuto accesso o meno al beneficio, ma non a risolvere la condizione di povertà lavorativa. Si tratta, infatti, di persone molto povere che hanno i requisiti per accedere al Rei e poi al Rdc, ma che per ragioni che non conosciamo non l'hanno fatto.

Queste tendenze, pur con dei segnali di miglioramento tra il 2015 e il

⁸ In questo grafico si mostra il campione teorico, dunque una parte dei controlli sono diventati in seguito beneficiari Rdc, ma non sono stati beneficiari del Rei. Al momento dell'accesso al Rdc i loro requisiti potevano essere quindi più alti e mediamente meno poveri dei trattati.

⁹ Valore Isre in classi, regione, classe di età, numero occupati standard, numero occupati precari, numero percettori di Naspi/Cig, numero pensionati, numero inattivi non pensionati, presenza stranieri, numero componenti, famiglia con minori.

2021, evidenziano una disfunzione del mercato del lavoro che nelle categorie più vulnerabili riesce ad assicurare un lavoro a copertura annuale nel migliore dei casi al 32,6% delle osservazioni, nel caso dei contratti osservati nel 2021 quando la situazione è al massimo della serie storica, e solo al 17,2% nel 2015.

Viene dunque da chiedersi come le politiche attive del lavoro riescano a contrastare una situazione strutturale che più che risolvere sembra creare povertà. In questa situazione, considerando i costi relativi al tempo investito nel lavoro, il non accettare le opportunità che il mercato del lavoro riserva alla tipologia di lavoratori vulnerabili potrebbe in qualche modo dunque essere considerato un successo della politica. Pur prendendo in considerazione le storie lavorative dei beneficiari del Rdc a Taranto, ex percettori del Rei in tanti casi, ciò che si nota è una rappresentazione speculare delle condizioni del mercato del lavoro locale: povero di opportunità, ma anche frammentato, discontinuo, ostile. Per tanti versi, i loro protagonisti sono simili all'uomo flessibile di Sennett (1999), che ha subito le conseguenze del nuovo capitalismo sulla propria vita, personale e familiare.

Numerosi beneficiari del Rdc a Taranto hanno, cioè, perso il loro lavoro dopo crisi economiche, ridimensionamenti aziendali, strategie di delocalizzazione o cambiamenti del mercato a cui è difficile stare al passo. Ad esempio, A. ha trasportato ossigeno negli ospedali fino al 2011, e cioè fino a quando non è stato licenziato dalla sua azienda messa in vendita e acquistata da altre parti. M. invece ha sempre lavorato come segretaria in un'azienda piccola del territorio che gradualmente è cresciuta fino ad essere quotata in borsa. La stessa azienda, con la crisi finanziaria, è andata però in fallimento. E poi c'è T., operaio specializzato nel Nord Italia che, a cinquant'anni, si è ritrovato disoccupato perché la sua azienda ha deciso di delocalizzare quasi completamente la sua produzione di fari per sistemi ferroviari. Alle loro storie si aggiungono quelle di ex imprenditori e di ex titolari di attività commerciali che hanno dovuto chiudere i battenti, ad esempio, per non essere riusciti a superare ugualmente la crisi economica iniziata nel 2009.

«Dopo tanti anni a fare la commessa per gli altri, in erboristerie, negozi di abbigliamento, di telefonia... avevo finalmente realizzato il sogno di aprire un negozio tutto mio. Un negozio di taglie forti. Andava bene sai? Ma poi è arrivata la crisi [finanziaria] e non ce l'ho fatta più a stare nelle spese».

(Beneficiaria 13)

Tra i beneficiari del Rdc a Taranto c'è poi anche chi è diventato disoccupato perché ha rinunciato alla propria vita professionale dopo la nascita del primo figlio. Questa rinuncia, dinanzi alla quale non sempre si ha avuto molto scelta, ha riguardato quasi esclusivamente il genere femminile.

«Nella mia vita ho lavorato anche in posizioni apicali all'interno di una bella azienda, mi sono sempre formata fino a prendermi anche un master dopo la specialistica. Ho iniziato con il marketing, poi sono passata ad occuparmi della commercializzazione dei nostri prodotti all'estero fino ad arrivare alla contabilità. Nelle aziende piccole continui a fare un po' di tutto, anche quando crescono. E noi stavamo crescendo. Poi è arrivato il matrimonio e ancora più importante è arrivata la nostra scelta di avere un figlio. Non ho voluto farlo crescere con gli estranei, sono io la sua mamma. Per questo, però, ho dovuto rinunciare alla mia carriera».
(Beneficiaria 29)

A Taranto, comunque, la disoccupazione si alterna in tanti casi a una discontinuità o frammentarietà lavorativa. Nella loro vita, molti beneficiari del Rdc hanno prima fatto gli agricoltori e poi gli operai, ovvero prima gli autisti e poi gli imprenditori nel campo dell'economia circolare. Essi sono molto distanti, ad esempio, dagli operai di «The hidden injuries of class» (Cobb e Sennett, 1972) che hanno lavorato solo per poche aziende nel corso della loro vita. Le loro storie non assomigliano più a trame ben fatte, determinate e costrittive, modellate all'interno di grandi organizzazioni anch'esse ben definite (Sennett, 1999). Piuttosto, le loro storie sono discontinue, all'interno delle quali è difficile maturare delle esperienze che siano significative e rilevanti oltre che eterogenee, così come è difficile coltivare delle relazioni sui luoghi di lavoro, che pure sono importanti per il lavoro stesso. Ne è un caso certamente emblematico A., che oggi ha cinquant'anni. La sua storia lavorativa discontinua è iniziata quando, dopo un anno da studente universitario e lavoratore nella città di Torino, ha deciso di tornare al Sud per lavorare con il padre come benzinaio. Poco tempo dopo, però, ha scelto di cambiare nuovamente e di fare il lavoro per cui si era diplomato: il perito agrario presso il consorzio agrario del territorio. Grazie a questo lavoro a tempo indeterminato e ben pagato, A. ha acquistato una casa, si è sposato, è diventato papà. Tuttavia, dieci anni dopo il consorzio è fallito. Da allora, senza perdere la sua tenacia che lo caratterizza tutt'oggi, A. ha tentato e ritentato diverse esperienze imprenditoriali, anche se sono

RPS

Maristella Cacciapaglia e Marina De Angelis

tutte fallite. C'è stato un periodo da imprenditore agricolo, un altro in cui ha personalizzato carte elettroniche, un altro ancora in cui ha gestito un impianto innovativo per il riciclo dei rifiuti e, per finire, uno in cui ha fatto l'autista per un orfanotrofio, dove poi ha lavorato anche come mediatore culturale «improvvisato» per rifugiati politici afgani.

Oltre a svolgere ruoli professionali diversi nel corso della loro vita, i beneficiari del Rdc a Taranto sono soliti svolgere più lavori in uno stesso periodo della loro vita, specialmente durante la stagione estiva, dove è possibile combinare più tipi di lavori. Il motivo risiede nella natura dei contratti e nelle condizioni di lavoro più in generale che vengono offerti loro. Tendenzialmente, si tratta di lavori poco remunerati, a chiamata o part-time, al massimo a tempo determinato e per un breve periodo di tempo. Ne è un esempio G. che lavora in una pizzeria ogni fine-settimana e anche d'inverno quando non è un soccorritore volontario del 118 nella speranza di avere, un giorno, un'occupazione stabile e continua almeno nel settore sanitario. Oppure ne è un esempio S. che, pur avendo l'abilitazione di avvocato, almeno d'estate e come operatrice turistica riesce a contribuire meglio alle spese della sua famiglia insieme al suo marito barista part-time. A.C. è invece una musicista ma anche lei fatica ad avere un'occupazione continua nel tempo, oltre che ben remunerata.

«Qualcosa in città si sta muovendo certo, si costituiscono orchestre, si organizzano festival, ... ma per noi dello spettacolo non si può parlare di lavoro. Noi suoniamo, ok, ma questo non è lavoro. Ci danno un contentino, un rimborso spese, un buono per la benzina... ma finisce lì. Lo faccio comunque perché è una cosa che mi piace e che mi soddisfa, è anche bello per la città, ma questo non è lavoro. Lo posso ripetere all'infinito».

(Beneficiaria 27)

Si noti bene, però, che, nel contesto meridionale italiano qui analizzato, questi elementi di disoccupazione e di discontinuità – se non proprio di povertà lavorativa – ci sono sempre stati. Per fornire un'informazione a riguardo, a partire dal livello macro e che contestualizzi i lavoratori vulnerabili nel ben noto divario tra macro-aree italiane, guardiamo alla distribuzione regionale delle giornate lavorate in media durante l'anno per tutti, trattati e controlli (fig. 1). Non sorprendentemente, le differenze nella quantità di giorni lavorati soprattutto nel 2017 sembrano collegate alla macro-area di residenza, essendo tendenzialmente inferiori al Sud e maggiori al Nord e al Centro Italia.

Figura 1 - Giornate lavorate in media nel 2017, per regioni italiane (%)



Fonte: elaborazioni a cura delle autrici su dati Cob-Inps Rei 2021.

Considerando, invece, il tasso di crescita delle giornate mediamente lavorate nel 2021 rispetto al 2017 (tab. 3), si nota un livello maggiore al Sud rispetto al Nord dell'Italia, quasi a rappresentare un effetto *catching-up*, ovvero che vede le Regioni più svantaggiate in una fase di recupero della distanza che le separa da quelle più sviluppate, che potrebbe essere imputato alla policy.

Tabella 3 - Tasso di crescita delle giornate medie lavorate tra il 2021 e il 2017, per macro regioni italiane (%)

Macro Regioni	Tasso di crescita medio per macro aree
Sud	50,9
Centro	33,6
Nord Ovest	23,1
Nord Est	38,1

Fonte: elaborazioni a cura delle autrici su dati Cob-Inps Rei 2021.

Per quanto riguarda la provincia di Taranto non emergono differenze sostanziali rispetto alle altre province pugliesi nel 2019 e 2021 ma, come già evidenziato in tabella 1, le medie pre misure di sostegno al reddito (al 2017) risultano essere inferiori rispetto a quelle delle altre province della stessa regione. Emerge come la provincia di Taranto partisse da una posizione più problematica rispetto al contesto sia regionale sia nazionale. Tuttavia, guardando al tasso di crescita delle giornate medie lavorate tra il 2017 e il 2021 (tab. 4) si nota un aumento maggiore nel Tarantino che, come abbiamo visto per la dicotomia Nord-Sud, evidenzia una ripresa che compensa le differenze con le province pugliesi più ricche proprio nel periodo successivo all'inserimento delle misure di sostegno al reddito a livello nazionale.

Tabella 4 - Giornate medie lavorate nel 2017, 2019 e 2021 e tasso di crescita delle giornate medie lavorate tra il 2021 e il 2017, per province della regione Puglia (v.a. e %)

Province pugliesi	Media di gg. 2017	Media di gg. 2019	Media di gg. 2021	Tasso di crescita media giornate lavorate 17-21
Foggia	108	120	123	13,9
Bari	109	133	146	33,9
Taranto	96	124	142	47,9
Brindisi	88	116	121	37,5
Lecce	106	119	142	34,0
Barletta Andria Trani	117	141	155	32,5

Fonte: elaborazioni a cura delle autrici su dati Cob-Inps Rei 2021.

Concentrandoci, infine, sull'occupazione dei beneficiari dopo l'accesso alla policy, è possibile analizzare per circa 5.300 osservazioni, di cui 1.200 beneficiari solo del Rei e 4.100 di Rei e Rdc, la tipologia di contratto attivata dopo essere entrati nella misura. Si nota che solo nel 12,2% dei casi si è trattato di lavori a tempo indeterminato, nel 47% dei casi erano a tempo determinato, nel 13% dei casi si trattava di tirocini, nell'8,3% di lavoro domestico e, nella restante quota, di altre tipologie atipiche. In questo caso il dato del tempo indeterminato è sotto la media della categoria dei lavoratori vulnerabili, ma quello del tempo determinato è sopra la media, rispetto alle altre tipologie atipiche. Nel totale delle osservazioni si nota infatti che in media la tipologia di lavoratori

che abbiamo definito più vulnerabili nel 2021 ha un contratto a tempo indeterminato (Ti) nel 39% dei casi (il dato migliora, ma varia di poco negli anni osservati) e nel 27% dei casi un tempo determinato (Td). Inoltre, solo nel 33% dei casi si tratta di contratti full-time, ma questo dato è allineato a quello delle medie totali.

Nella provincia di Taranto, dei 69 casi di beneficiari trattati la cui attivazione nel mercato del lavoro è successiva all'ingresso nella policy, circa il 67% registra un contratto a tempo determinato e il 13% indeterminato, di questi il 51% sono full-time. Contestualmente, l'analisi qualitativa evidenzia come il Rdc a Taranto abbia tradito molte delle aspettative «neo-fordiste» nutrite dai beneficiari. In pratica, ciò che emerge dal lavoro etnografico più ampio e da cui muove questa analisi è un'aspirazione notevolmente diffusa che coincide con un lavoro a tempo indeterminato, *full-time* e mediamente retribuito – sono aspettative neo-fordiste in questo senso. Il più delle volte, questo tipo di lavoro è considerato un sinonimo di identità e integrazione sociale, un modo «per tornare a contare» nella società, a differenza delle altre forme di lavoro a tempo determinato, *part time* e mal pagati (Cacciapaglia, 2023).

«Io ci avevo creduto davvero al fatto di trovare un lavoro. Anche perché io non so più che cosa potermi inventare qui per avere un lavoro decente. Mi metterò a fare anche io i concorsi, che ti devo dire... del resto, li fanno pure i navigator».

(Beneficiaria 13)

Grazie al beneficio del Rdc, si è certamente potuto condurre un'esistenza più dignitosa in termini di capacità di spesa, ma non sono molti quelli che si ritrovano nelle condizioni di poterlo rifare in futuro e in maniera indipendente. Come è già successo con altre politiche pubbliche simili al Rdc, tipo il Rei, terminata la possibilità di usufruirne, molti beneficiari rischiano di andare alla ricerca di un nuovo sussidio economico, da alternare a prestiti di amici e di parenti o ad entrate economiche sporadiche. Queste ultime derivano solitamente da lavori informali o formali, precari e poco remunerati, dinanzi ai quali non si ha molta alternativa per fattori tanto individuali quanto strutturali.

L'alternativa a questi lavori non è stata infatti individuata e colta mediante i processi di policy, con navigator che hanno potuto il più delle volte offrire lavori a tempo determinato o al massimo part-time, considerate le condizioni strutturali del mercato del lavoro e poco altro, tipo la governance complessa della misura o i decreti attuativi mancanti.

RPS

Maristella Cacciapaglia e Marina De Angelis

Come altre politiche attive del lavoro, il Rdc ha funzionato particolarmente con chi aveva meno bisogno di un'assistenza pubblica per trovare lavoro – i più giovani, i più qualificati, ma anche i più flessibili. Le eccezioni, che confermano la regola, sono inoltre quei beneficiari che hanno potuto contare su altri capitali diversi (*i.e.* capitale umano, sociale, economico ecc.) e che hanno messo in atto strategie adattive in relazione a vincoli e opportunità. Ad esempio, c'è chi ha chiesto ai genitori di partecipare a un corso di formazione professionalizzante e a pagamento, dato che con il Rdc i processi relativi all'orientamento e alla formazione professionale si sono arenati a Taranto come altrove. O c'è chi ha fatto leva sulla propria rete di contatti personali, dai legami corti e forti, per cercare un lavoro.

«Il corso di formazione me lo sono trovato da sola. Mi stanno aiutando i miei genitori. Aspetta e spera dal Centro per l'impiego. Ma figurati, dai...».
(Beneficiaria 29)

Per tanti altri, sono rimasti al massimo i «lavoretti», quei lavori cioè a chiamata, stagionali o comunque a tempo determinato, non particolarmente retribuiti ma faticosi, che rientrano in realtà tra i fattori che spiegano la condizione di vulnerabilità sociale in cui gli stessi si trovano. «Lavoretti», comunque, a cui si è certamente potuto dire di no proprio grazie al Rdc: è il caso di chi ha rifiutato un lavoro come lavapiatti durante la stagione estiva o di chi non è dovuto tornare in campagna per l'acinino.

«Un conto è dire di sì ad un lavoro buono, che ha delle prospettive. Ma... i lavoretti me li trovo già da sola. Non ho mica bisogno del navigator per quello».
(Beneficiario 8)

Tanti altri ancora, specialmente in concomitanza con la crisi pandemica, sono proprio rimasti senza lavoro o sono stati costretti a «scegliere», ancora una volta, di lavorare in maniera irregolare.

«Sono qui a dare una mano allo zio. Che devo fare se no? Almeno mi metto i soldi da parte per il negozio da fruttivendolo. Lo voglio riaprire, al diavolo la crisi, non voglio più il sussidio».
(Beneficiario 4)

6. Riflessioni conclusive

Come anticipato in precedenza, non è possibile parlare d'impatto delle politiche del lavoro senza le adeguate informazioni su chi ha ricevuto la parte *inkind* del trattamento tra le altre cose. Tuttavia, questa analisi ha lo scopo di illustrare le condizioni del mercato del lavoro per una tipologia di lavoratori spesso stigmatizzata ed etichettata dai media con lo stereotipo del fannullone, tenendo in considerazione tutta la categoria dei lavoratori più vulnerabili e non solo quelli che hanno avuto accesso alle misure di sostegno al reddito.

In linea con quanto già evidenziato da De Angelis e Filippi (2022) sulla banca dati che è stata utilizzata per la parte più quantitativa della presente ricerca, se si guarda alla storia lavorativa dei beneficiari delle misure di sostegno al reddito si scopre che quasi il 70% di quelli che nel 2018 hanno avuto accesso al Rei ha incrociato il mercato del lavoro, ma il fatto di esservi transitati non è stato sufficiente a salvarli dalla povertà: le condizioni lavorative erano infatti estremamente precarie. Una quota molto alta di queste persone è infatti poi transitata nel Rdc (nel nostro campione quasi l'80%). Concentrandoci su quelli presenti nella banca dati Sisco tra il 2015 e il 2021 insieme ad un campione di controllo dei beneficiari del Rei al 2018, emerge la trasversalità tra trattati e controlli della frammentarietà del lavoro dei più vulnerabili, data da pessime condizioni contrattuali in termini di tipologia e orario e scarsa quantità di lavoro (giornate lavorate) che il mercato del lavoro italiano riserva alla categoria di lavoratori più vulnerabili, quelli con i requisiti di accesso alle misure di sostegno al reddito in Italia nel 2018 che abbiano poi avuto accesso o meno al Rei o al Rdc.

Anche l'indagine etnografica di cui si è avvalorato il presente studio ha mostrato come le storie professionali di chi ha richiesto il Rdc riflettono proprio le problematiche del mercato del lavoro. Più che «gli sdraiati sul divano», i beneficiari del Rdc, in tanti casi già percettori del Rei, sono lavoratori poveri, intrappolati in traiettorie lavorative discontinue se non interrotte e mai più riprese. Di fatto, in una condizione di «povertà nonostante il lavoro» vivono sempre più persone, a conferma della tendenza non solo tarantina ma anche italiana, europea e globale di una destabilizzazione degli stabili e di una vulnerabilità di massa (Castel, 1995). Un altro mito da poter sfatare grazie alla presente analisi quali-quantitativa rimanda ad un'accusa che troppo spesso viene rivolta ai beneficiari delle politiche contro la povertà: ricevere un sussidio disincentiva la ricerca del lavoro e quindi la partecipazione al mercato di lavoro;

RPS

Maristella Cacciapaglia e Marina De Angelis

piuttosto, si preferisce ricevere il sussidio e al massimo lavorare in maniera irregolare. La trasversalità che emerge in questo lavoro (tra i vari gruppi di persone qui considerati) fa notare, invece, come le giornate lavorate siano poche a prescindere per chi si ritrova in una condizione di vulnerabilità. Spesso, anzi, chi si ritrova in una condizione del genere aspira a maggior ragione a entrare o a rientrare nel mercato del lavoro, a patto che ci siano delle condizioni dignitose: è una domanda sociale importante, eppure tradita, come si è visto, e poco ascoltata.

In futuri approfondimenti sarà possibile utilizzare l'informazione relativa al trattamento *in kind*, integrandola ad ulteriori evidenze qualitative. Ciò permetterà di approfondire, ancora in uno *studio mixed-methods*, quali sono i margini, se ce ne sono, per le politiche attive del lavoro, di reinserire in un mercato tanto frammentato persone con profili così fragili (Maitino e al., 2022). O se invece, come è parere delle autrici, il lavoro da fare riguarda innanzitutto il lato della domanda, con politiche volte a rendere meno precario il lavoro e più concreto il reinserimento prima sociale e poi lavorativo di tali lavoratori.

Si conclude, dunque, che la mancanza di un'occupazione valida e che protegga dalla povertà, nonostante la narrazione mediatica e a meno di pochi *free rider*¹⁰, non è colpa del povero ma del sistema e, dunque, è a livello sistemico che è necessario trovare soluzioni. Tali soluzioni non possono essere perseguite solamente attraverso le politiche attive del lavoro, che devono comunque essere tarate per la categoria più vulnerabile di lavoratori e riconsiderate in termini di condizionalità o di *paid work* (Gorz, 1989), ma anche proteggendo maggiormente le condizioni contrattuali dei lavoratori. A questo scopo sono necessari altresì quegli investimenti volti a favorire l'innovazione tecnologica – giusto per fare un esempio – e ad evitare che si continui a risparmiare sul costo del lavoro. Ad altre policy, inoltre, dovrebbe spettare il compito di impedire che i lavoratori diventino poveri. In questa direzione vanno una serie di proposte di interventi, come l'introduzione di un *inwork benefit* per chi pur lavorando non riesce a restare sopra la soglia della povertà, una indennità di disoccupazione di ultima istanza (De Minicis, 2022; Ciarini e al., 2022) e, perché no, un Reddito di cittadinanza (Van Parijs e Vanderborght, 2017), quello vero.

¹⁰ La presenza dei *free rider* va comunque considerata al netto del caso di discriminazione istituzionale che il Reddito di cittadinanza ha rappresentato e in cui si ritrova la principale ragione delle revoche del beneficio registrate: per approfondimenti, si veda il report Law (2023).

Riferimenti bibliografici

- Alfano V., Cicatiello L. e Maffettone P., 2019, *Giano trifonte. Il Reddito di Cittadinanza: universal basic income, sussidio di disoccupazione o incentivo ad andar sommerso?*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3-4, pp. 871-891.
- Ancora A. e De Angelis M., 2023, *L'Indagine Inapp ai beneficiari del ReI: impatto delle misure di sostegno al reddito, identikit dei beneficiari e percorsi di reinserimento*, Inapp, Working Paper, n. 106.
- Anselmo C., Morlicchio E. e Pugliese G., 2020, *Poveri e imbrogli. Dentro il Rdc*, «il Mulino», n. 1, pp. 53-63.
- Arcidiacono D.L. e Pais I., 2015, *Innovare «dal basso» le politiche attive tra formazione e lavoro: un'analisi delle esperienze italiane*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 247-273.
- Baldini M. e Busilacchi G., 2023, *Dopo il Reddito di Cittadinanza: Assegno di Inclusione e Supporto per la formazione e lavoro. Tanto rumore per nulla?* «Politiche Sociali/Social Policies», vol. 10, n. 3, pp. 501-506, doi: 10.7389/109060.
- Barbieri P. e Fullin G. (a cura di), 2014, *Lavoro, istituzioni, diseguaglianze*, «Studi e Ricerche», il Mulino, Bologna.
- Busso S., 2017, *The de-politicization of social policy at the time of social investment. Mechanisms and distinctive features*, «Partecipazione e Conflitto», vol. 10, n. 2, pp. 421-447.
- Busso S., Meo A. e Morlicchio E., 2018, *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di «regolazione dei poveri» nelle misure di sostegno al reddito*, «Sinapsi», VIII, n. 3, pp. 69-83.
- Cacciapaglia M., 2023, *Con il Reddito di Cittadinanza. Un'etnografia critica*, «Democrazie e conflitti», Meltemi Editore, Milano.
- Caiola M., 2019, *La governance di sistema dopo il Reddito di Cittadinanza*, «Welforum», 29 aprile.
- Capello C. e Semi G., 2018, *Torino. Un profilo etnografico*, Meltemi Editore, Milano.
- Carcasson M., 2006, *Ending Welfare as We Know It: President Clinton and the Rhetorical Transformation of the Anti-Welfare Culture*, «Rhetoric and Public Affairs», vol. 9, n. 4, pp. 655-692.
- Castel R., 1995, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Parigi.
- Cavalca G., 2021, *Reddito di Cittadinanza: verso un welfare più universalistico?*, Franco Angeli, Milano.
- Centra M., De Angelis M., Deidda M., Filippi M., Luppi M. e Menegatti V., 2022, *Lavoro a termine. L'impatto sulla composizione dell'occupazione e sui percettori di sostegno al reddito*, Inapp, Working Paper, n. 87.
- Ciarini A. e Rizza R., 2021, *How Stable is Dualisation? The Case of Labour Market and Antipoverty Policies in Italy*, «Sociologia del lavoro», vol. 159, n. 1, pp. 89-110.
- Ciarini A. e Villa A., 2021, *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro in Italia*

- prima e dopo la pandemia. Quali effetti a seguito dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza?*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 4, pp. 659-676, doi: 10.1432/104471.
- Ciarini A., Luppi M. e Sacchi S., 2022, *Make them work! In-work benefits after the pandemic in the reform of Italy's minimum income scheme*, «Stato e mercato», n. 3, pp. 445-477, doi: 10.1425/106574.
- Ciccarelli R., 2023, *L'odio dei poveri*, Ponte delle Grazie Editore, Milano.
- Cobb J. e Sennett R., 1972, *The Hidden Injuries of Class*, Alfred A. Knopf, New York.
- Corte dei conti, 2021, *Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro*, 16/2021/G.
- De Angelis M., 2023a, *Vulnerabilità e misure di sostegno al reddito in Italia: il caso del reddito di cittadinanza*, «Economia e società regionale», n. 1, pp. 116-136, doi: 10.3280/ES2023-001009.
- De Angelis M., 2023b, *Valutazione dell'impatto delle misure di sostegno al reddito sui beneficiari*, in Inapp, *Il punto delle misure di contrasto alla povertà: i risultati dell'indagine Inapp su servizi e beneficiari coinvolti nell'attuazione del ReI e del RdC*, Inapp, 23 marzo, Roma.
- De Angelis M. e Filippi M., 2022, *Le carriere lavorative dei percettori del Reddito d'inclusione prima dell'accesso alla policy. Tra working poor e rischio di povertà assoluta*, Sinappsi, vol. XII, n. 2, pp. 68-83.
- De Angelis M., Filippi M., Luppi M. e Menegatti V., 2022, *Lavoro a termine. L'impatto sulla composizione dell'occupazione e sui percettori di sostegno al reddito*, Inapp, Working Paper, n. 87.
- De Minicis M., 2022, *Come integrare reddito minimo e indennità di disoccupazione*, «lavoce.info», 4 ottobre.
- De Minicis M. e Marucci M., 2021, *Reddito di cittadinanza: il problema è il lavoro povero*, «lavoce.info», 10 ottobre.
- Dostal J., 2008, *The Workfare Illusion: Re-examining the Concept and the British Case*, «Social Policy & Administration», vol. 42, n. 1, pp. 19-42.
- Escudero V., 2018, *Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison*, «Iza Journal of Labor Policy», vol. 7, n. 1, pp. 1-26.
- Ferrera M., 2019, *Reddito di Cittadinanza, il bilancio che bisogna fare*, «percorsi di secondo welfare», 31 dicembre.
- Flint J., 2019, *Encounters with the centaur state: Advanced urban marginality and the practices and ethics of welfare sanctions regimes*, «Urban Studies», vol. 56, n. 1, pp. 249-265.
- Gallo G. e Luppi M., 2019, *Le politiche di contrasto alla povertà*, «Sinappsi», IX, n. 3, pp. 25-43.
- Gori C., 2019, *Il welfare dei servizi nel Reddito di cittadinanza*, «Welforum», 3 maggio.
- Gori C. (a cura di), 2023, *Il Reddito minimo in azione*, Carocci editore, Roma.
- Gorz A., 1989, *Critique of economic reason*, Verso, Londra, New York.

- Gualmini E. e Rizza R., 2013, *Le politiche del lavoro*, il Mulino, Bologna.
- Handler J. e Babcock A.S., 2006, *The Failure of Workfare: Another Reason for a Basic Income Guarantee*, «Basic Income Studies», vol. 1, n. 1, pp. 1-22.
- Holmes D.R. e Marcus G.E., 2006, *Fast Capitalism: Para-Ethnography and the Rise of the Symbolic Analyst*, in Fisher M. e Downey G. (a cura di), *Frontiers of capital: Ethnographic reflections on the new economy*, Duke University Press, Durham, pp. 33-57.
- Jenson J. e Saint-Martin D., 2006, *Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO TM paradigm of an active society*, «Policy and Politics», vol. 34, n. 3, pp. 429-451.
- Jessop B., 1993, *Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy*, «Studies in Political Economy», vol. 40, n. 1, pp. 7-39.
- Kantová M. e Arltová M., 2020, *Emerging from crisis: Sweden's active labour market policy and vulnerable groups*, «The Economic and Labour Relations Review», vol. 31, n. 4, pp. 543-564.
- Kapiszewski D., MacLean L. e Read B., 2015, *Field Research in Political Science: Practices and Principles*, «Strategies for Social Inquiry», Cambridge University Press, Cambridge, Uk.
- Law, 2023, *Leverage Access to Welfare*, Asgi & Centro Studi Medi.
- Lodigiani R. e Maino F., 2022, *Minimum income, active inclusion, and work requirements in Europe: Insights from community service projects introduced by Italian Citizenship Income*, «Stato e mercato», n. 3, pp. 369-406, doi: 10.1425/106572.
- Maitino M., Mariani M., Patacchini V., Ravagli L. e Sciclone N., 2022, *Employment effects of Reddito di cittadinanza, before and during the Covid-19 pandemic*, «Irpet Working Papers», n. 6.
- Mandrone E. e Marocco M., 2019, *Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro*, «Economia & lavoro», n. 2, pp. 63-82.
- Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), 2012, *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, Policy Press, Bristol, Uk.
- Morgese G., 2019, *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, «Studi sull'integrazione europea», XIV, pp. 655-674.
- Morlicchio E., 2020, *Sociologia della povertà* (seconda edizione), il Mulino, Bologna.
- Peck, J., 2001, *Workfare States*, Routledge, Londra.
- Pulignano V. e Ciarini A., 2018, *Basic Income «Made In Italy» And Unpaid Work: Two Sides Of Same Coin*, «Social Europe», 1° novembre.
- Reyneri E. e Pintaldi F., 2013, *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, il Mulino, Bologna.
- Rizza R., 2017, *Le politiche del lavoro di fronte ai nuovi rischi sociali: una rassegna*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3, pp. 637-652.

- Rossini R., 2019, *RdC: attenzione alle famiglie e alla governance territoriale*, «Welforum», 12 febbraio.
- Sacchi S., Ciarini A., Gallo G., Lodigiani R., Maino F. e Raitano M., 2023a, *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Egea, Milano.
- Sacchi S., Ciarini A., Gallo G., Lodigiani R., Maino F. e Raitano M., 2023b, *La riforma del Reddito di Cittadinanza: una prima valutazione*, «Politiche Sociali/Social Policies», n. 3, pp. 469-494, doi: 10.7389/109058.
- Samek Lodovici M., 2014, *Le politiche del lavoro*, in Semenza R., *Manuale di sociologia del lavoro*, Utet, Torino.
- Saraceno C., 2018, *Così il reddito di cittadinanza può migliorare il Rei*, «lavoce.info», 13 marzo.
- Saraceno C., 2019, *Metamorfosi del reddito di cittadinanza*, «Menabò di Etica ed Economia», 16 ottobre.
- Saraceno C., 2023, *La riforma ponte del Reddito di cittadinanza*, «Politiche Sociali/Social Policies», n. 1, pp. 149-154, doi: 10.7389/107144.
- Sartori A., 2023, *Misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il reddito di cittadinanza. Back to the future or to the past?*, «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», n. 4, pp. 741-772, doi: 10.3241/109449.
- Seghezzi F., 2019, *Reddito, lavoro e persona. Prospettive e criticità ai tempi del reddito di base*, «Professionalità Studi», n. 5, Adapt University Press.
- Sennett R., 1999, *L'uomo flessibile*, Feltrinelli Editore, Milano.
- Serrano Pascual A. e Magnusson L., 2007, *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Peter Lang, Berna.
- Serrano Pascual A. e Revilla J.C., 2007, *Normative foundations of activation regimes*, ESPAnet conference.
- Spattni S., 2019, *L'introduzione del c.d. Reddito di cittadinanza nell'ordinamento italiano*, «Professionalità Studi», n. 5, Adapt University Press.
- Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2017, *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. e Palier B., 2011, *The EU Needs a Social Investment Pact*, Observatoire Social Européen, «Opinion Paper», n. 5.
- Wilson W.J., 1987, *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass, and Public Policy*, University of Chicago Press, Chicago.

L'attivazione fuori mercato nel contrasto alla povertà. I Progetti utili alla collettività: un'opportunità per chi?

Rosangela Lodigiani e Franca Maino

RPS

Le misure di contrasto alla povertà, in specie gli schemi di reddito minimo iscritti nel paradigma del social investment e dell'attivazione, hanno incorporato in Europa la logica di fondo dell'inclusione attiva e della condizionalità. In questo solco si inserisce, con alcune specificità, l'Italia. L'articolo si concentra sui Progetti utili alla collettività (Puc), inseriti tra le forme di condizionalità e attivazione dal Reddito di cittadinanza e – guardando anche alle recenti misure introdotte dal Governo Meloni, l'Assegno di inclusione e il Supporto per la formazione e il lavoro – ne analizza l'attuazione. L'obiettivo è investigare le implicazioni che derivano dall'obbligatorietà di adesione ai Puc per tutti i beneficiari del Rdc privi di esenzioni, senza considerare l'effettivo grado di occupabilità dei percettori. Più ampiamente l'articolo si interroga sulla torsione workfarista delle politiche di contrasto alla povertà inquadrando l'Italia nel contesto europeo, utilizzando i Puc come punto di osservazione per cogliere le ambivalenze che caratterizzano questo tipo di condizionalità in tensione tra welfare ordeals e capacitazione.

1. Introduzione

Pienamente collocate dentro il paradigma del *social investment* e dell'attivazione, in misura crescente dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso le misure di contrasto alla povertà – e segnatamente gli schemi di reddito minimo – hanno incorporato in tutta Europa i vincoli di condizionalità per la fruizione dei trasferimenti economici di sostegno del reddito. Possono variare anche ampiamente le forme di attivazione connesse, ma non la logica di fondo che – almeno a livello di principio – è quella dell'*inclusione attiva* sostenuta a livello europeo.

Almeno due, al riguardo, i riferimenti fondativi. Anzitutto, la Raccomandazione del Consiglio delle Comunità europee del lontano 1992 (92/441/Cee). Essa mira a definire «criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale» dei paesi membri, riconoscendo esplicitamente il diritto fondamentale della persona a ricevere i sostegni necessari per vivere conformemente alla dignità umana. A tal fine, individua negli schemi di reddito minimo garantito e di minimo sociale il fulcro di una rete di sicurezza per i poveri, strumento del loro reinserimento sociale (Council of the European

Communities, 1992). A complemento va ricordata, poi, la Raccomandazione della Commissione europea del 2008 (2008/867/Ce) sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro: una sorta di spartiacque in materia, che invita i paesi europei a «elaborare e applicare una strategia globale e integrata a favore dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, combinando un adeguato sostegno al reddito, mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento e l'accesso a servizi di qualità» (European Commission, 2008, p. 12). Aggiungendo: «Le politiche di inclusione attiva dovrebbero facilitare l'integrazione delle persone in posti di lavoro sostenibili e di qualità a coloro che sono in grado di lavorare e di fornire a coloro che non ne sono in grado risorse sufficienti per vivere dignitosamente, sostenendone la partecipazione sociale».

Come già il Consiglio delle Comunità europee del 1992 aveva chiarito, questo implica «riconoscere il diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale», ma richiede un passo in più, anzi due. Primo, integrare il diritto al sostegno del reddito «con la disponibilità attiva al lavoro o alla formazione professionale al fine di ottenere un lavoro, per le persone la cui situazione consente tale disponibilità attiva ovvero, se del caso, essere subordinato a misure di integrazione economica e sociale per le altre persone». Secondo, accompagnare tale diritto «con politiche ritenute necessarie, a livello nazionale, all'integrazione economica e sociale delle persone interessate». In estrema sintesi: si riconosce il diritto soggettivo a forme di reddito minimo per chi è in condizione di povertà ed esclusione e al tempo stesso si individua nel reinserimento nel mercato del lavoro la miglior forma di protezione, da sostenere con un mix di interventi che agiscano dentro e fuori il mercato del lavoro stesso, come, per esempio, le politiche di conciliazione, nella prospettiva del *social investment* (Hemerijck, 2017). Così intesi, oggi gli schemi di reddito minimo sono riconosciuti come un tassello ineludibile del Pilastro europeo dei diritti sociali, che al principio 14 recita: «Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro» (European Commission, Secretariat-General, 2017). Principio nuovamente ribadito con la Raccomandazione del 30 gennaio 2023 che recita:

«nell’ottica di garantire una vita dignitosa in tutte le fasi della vita, la presente raccomandazione mira a combattere la povertà e l’esclusione sociale promuovendo un adeguato sostegno al reddito, in particolare mediante un reddito minimo, e un accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali per le persone che non dispongono di risorse sufficienti, nonché favorendo l’integrazione nel mercato del lavoro di chi può lavorare, in linea con l’approccio di inclusione attiva» (Consiglio dell’Unione europea, 2023).

In modo convergente nella maggior parte dei paesi, questo approccio ha assunto nel tempo un profilo *workfarista*, prediligendo la declinazione lavorista sia delle condizionalità sia dell’attivazione (Brodkin e Larsen, 2013; Baldini e al., 2018; Busilacchi, 2018; Lodigiani, 2018; Watts e Fitzpatrick, 2018; Bolzoni e Granaglia, 2021). L’analisi sistematica delle recenti riforme degli schemi di reddito minimo in Europa ha evidenziato infatti un tendenziale rafforzamento delle condizionalità per i beneficiari, per lo più associato all’obbligo di ricerca attiva del lavoro, di partecipazione alle proposte formative e di altre politiche attive, di accettazione di offerte di lavoro congrue (Coady e al., 2021). Al punto che, per dirla con Busilacchi (2018, p. 87), se il diritto a un reddito minimo non è separabile dalla sfera del diritto al lavoro, «il primo [non può] essere considerato gerarchicamente allo stesso livello del secondo», semmai «in qualche modo subordinato e, dunque, dipendente». In questo solco, con alcune specificità, si inserisce l’Italia con le scelte operate negli ultimi anni in materia di contrasto alla povertà. L’articolo si concentra in particolare sui Progetti utili alla collettività (Puc), inseriti tra le forme di condizionalità e attivazione dal Reddito di cittadinanza – ma anche, con alcune novità, dall’Assegno di inclusione (Adi) e dal Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl) –, qui scelti per indagare le implicazioni della torsione *workfarista* descritta dalla letteratura. L’obiettivo è di investigare gli effetti dell’obbligatorietà di adesione ai Puc per tutti i beneficiari del Rdc senza esenzioni, sia quelli in carico ai Centri per l’impiego (Cpi) sia quelli in carico ai servizi sociali, e in prospettiva anche il loro inserimento tra le politiche attive a disposizione dei beneficiari di Adi e Sfl. Nello specifico, l’obiettivo è comprendere se l’introduzione di tale obbligatorietà, senza tenere in considerazione l’effettivo grado di occupabilità dei percettori, accentui la finalità di mera controprestazione a discapito della capacitazione che si potrebbe dispiegare con una più mirata targettizzazione della misura sui soggetti maggiormente vulnerabili e lontani dal mercato del lavoro, senza entrare in con-

RPS

Rosangela Lodigiani e Franca Maino

flitto con la ricerca attiva del lavoro, come l'esperienza internazionale sembra suggerire.

A seguire questa breve introduzione, il testo si articola in quattro sezioni. La sezione 2 si interroga sulla torsione *workfarista* delle politiche di contrasto alla povertà inquadrando l'Italia nel contesto europeo. La sezione 3 descrive i Puc evidenziando come, alla prova dei fatti, costituiscano un'eccezione nel panorama europeo. La sezione 4 restituisce i risultati dell'analisi empirica mostrandone la natura ambivalente tra *welfare ordeals* e capacitazione. La sezione 5 conclude.

2. Le caratteristiche della torsione workfarista delle politiche italiane di contrasto alla povertà

A partire dal 2019, con il Reddito di cittadinanza – dopo la breve vigenza del Reddito di inclusione (Rei) tra il 2017 e il 2018 – il nostro paese si è (era, come preciseremo più avanti) dotato di uno schema di reddito minimo all'altezza degli standard europei. Di questi ultimi, come già il Rei, il Rdc condivide sia l'impianto ispirato all'universalismo selettivo sia l'utilizzo delle condizionalità lavorative come leva per combattere la dipendenza dal welfare e la trappola della povertà, offrendo opportunità di inclusione attiva. L'impianto stesso della misura intesa anche come politica attiva del lavoro lo dimostra.

Nel decreto legge istitutivo (d.l. n. 4/2019) il Rdc è definito espressamente come «misura fondamentale di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale». Di qui, l'articolazione in due pilastri: da un lato il sussidio economico, dall'altro i percorsi di inserimento lavorativo (gestiti dai Centri per l'impiego - Cpi) e di inclusione sociale (gestiti dai servizi sociali locali). Per beneficiari non in possesso di specifiche esenzioni, i percorsi di attivazione personalizzati sono obbligatori e portano alla firma, nel primo caso, dei Patti per il lavoro e, nel secondo, dei Patti per l'inclusione sociale; in entrambi i casi includendo anche i Puc. I percettori del sussidio sono tenuti a prendervi parte pena la perdita della prestazione monetaria. L'articolazione in due pilastri riflette l'aspirazione del Rdc a fornire ai percettori non soltanto un sostegno di tipo assistenziale, ma anche opportunità formative e promozionali per recuperare la propria autonomia. Nel panorama europeo, dunque, il Rdc può essere raggruppato insieme ai regimi di reddito minimo orientati al lavoro, caratterizzan-

dosi per la presenza di norme di condizionalità lavorativa stringenti (Jessoula e al., 2019; Coady e al., 2021). Almeno sulla carta. Lo scarto esistente tra il rigore delle norme statutarie e le prassi esecutive rilevato in molti paesi (Immervoll e Knotz, 2018) appare particolarmente ampio in Italia, dove l'interpretazione *workfarista* delle condizionalità è più dichiarata che praticata stanti le falle del sistema di monitoraggio, verifica e sanzionamento delle inadempienze (Sacchi e al., 2023).

Dal punto di vista normativo, in ogni modo, l'opzione *workfarista* si è rafforzata nel tempo, come dimostra la stretta sulle condizionalità lavorative del 2022 (cfr. la legge di bilancio n. 234/2021 del Governo Draghi) e del 2023 (cfr. la legge di bilancio n. 303/2022 del Governo Meloni), rispettivamente con le nuove norme relative all'offerta congrua e l'annuncio della riforma delle misure di contrasto alla povertà, ovvero la cancellazione del Rdc e l'introduzione al suo posto di due schemi: l'Assegno di inclusione (a decorrere dal 1° gennaio 2024) e il Supporto per la formazione e il lavoro (attivo già dal 1° settembre 2023) (*Ibidem*). Da un lato, la legge di bilancio per il 2022 ha introdotto l'obbligo per i beneficiari di recarsi personalmente al Cpi o presso i servizi territoriali almeno una volta al mese per dimostrare il loro impegno nei percorsi di inserimento lavorativo e inclusione sociale; inoltre ha ridotto il numero di offerte di lavoro che è possibile rifiutare prima della decadenza del beneficio economico da tre a due; ha introdotto il meccanismo del *décalage* per chi rifiuta un'offerta di lavoro, in base al quale il beneficio economico viene ridotto di 5 euro ogni mese; è inoltre fatto obbligo per i Comuni di impiegare nei Puc almeno un terzo dei percettori di Rdc residenti nel proprio territorio. Dall'altro lato, la riforma voluta dal Governo Meloni ha portato con sé un ulteriore avvicinamento al *workfare*, ma con una modalità di attuazione peculiare, non priva di contraddizioni: pur considerando l'attivazione lavorativa quale elemento cardine sia dell'Adi sia del Sfl, riversa sui beneficiari eleggibili (su base categoriale), oltre a condizionalità di tipo *work-first*, orientate al rapido reinserimento lavorativo, vincoli condizionali di tipo «disciplinante» (Dingeldey, 2007), tipico dei cosiddetti *welfare ordeals*, introdotti, più che per promuovere in chiave promozionale l'attivazione dei beneficiari, per disincentivare l'azzardo morale e migliorare il *targeting* delle misure verso i più bisognosi (e «meritevoli») (Blumkin e al., 2015).

La riforma Meloni inoltre ha reso categoriale l'accesso al reddito minimo dal momento che – in aggiunta ai requisiti monetari, patrimoniali e di residenza e alle norme relative alla condizionalità al lavoro – riserva

RPS

Rosangela Lodigiani e Franca Maino

l'Adi solo ai nuclei in cui almeno un componente sia minore o disabile o abbia compiuto 60 anni oppure sia in condizioni di svantaggio e inserito in un programma di cura e assistenza da parte dei servizi socio-sanitari territoriali, certificato dalla pubblica amministrazione. La scelta di rendere l'Adi categoriale fa di nuovo dell'Italia l'unico paese Ue senza una misura universalistica di contrasto alla povertà (Busilacchi, 2023; Sacchi e al. 2023); un passo indietro benché l'Adi conservi altri tratti tipici di un reddito minimo, come la prova dei mezzi, le condizionalità lavorative, la congiunzione tra trasferimento economico e attivazione. Venendo al Sfl, come argomentano Sacchi e al. (2023), nonostante l'accesso sia basato su requisiti Isee, peraltro più stringenti di quelli dell'Adi, la sua erogazione, in somma fissa e pari a 350 euro al mese su base individuale, è connessa alla partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di ogni altra misura di politica attiva ed è limitata alla durata di tale progetto, per un massimo di 12 mesi, non rinnovabili. Adi e Sfl riportano, dunque, il paese allo *status quo* precedente il luglio 2018 quando, con l'eliminazione dei vincoli categoriali di accesso al Rei, per la prima volta l'Italia si era dotata di uno schema di reddito minimo selettivo universale: il passaggio dal Rei al Rdc nell'aprile 2019 non aveva messo in discussione l'universalismo selettivo rendendolo un principio acquisito anche nel nostro paese (*Ibidem*). Quanto alla torsione *workfarista* sopra richiamata, seguendo ancora Sacchi e al. (2023), almeno due sono gli elementi da considerare. Il primo riguarda l'obbligo – per i beneficiari diversi da quelli attivabili al lavoro – di presentarsi, ogni 90 giorni successivamente alla presa in carico, ai servizi sociali o presso gli istituti di patronato, nonostante questi ultimi non abbiano titolarità a intervenire sui percorsi di inclusione, per aggiornare la propria posizione. La mancata presentazione comporta la sospensione del beneficio economico. Allo stesso modo, ogni 90 giorni, i beneficiari attivabili che abbiano sottoscritto un patto di servizio personalizzato sono tenuti a presentarsi al Cpi oppure presso il soggetto accreditato con il quale il patto è stato firmato. La richiesta di un successivo passaggio periodico presso i servizi sociali, i patronati, i Cpi (o gli enti accreditati ai servizi per il lavoro (Spl) a seconda dei percorsi) assomiglia più a un obbligo formale di «firma», anziché a una condizionalità di tipo «capacitante», specie considerando l'inclusione, tra gli enti presso cui questo passaggio può essere effettuato, dei patronati che, come detto, non sono titolati a intervenire – se fosse necessario – nella ridefinizione dei patti (*Ivi*, pp. 104-105).

3. I Progetti utili alla collettività: un'eccezione, non pienamente attuata, nel panorama europeo

Con riferimento al caso italiano, un punto privilegiato di osservazione della torsione *workfarista* sopra descritta – ma anche delle ambiguità connesse – è offerto a nostro avviso dai Progetti utili alla collettività, inseriti tra le forme di condizionalità e attivazione sia dal Rdc (art. 4, comma 15, del decreto legge 4/2019) sia dall'Adi e dal Sfl (art. 6, comma 5-bis, e art. 12, comma 1, decreto legge 48/2023 convertito in legge 3 luglio 2023, n. 85).

Di titolarità dei Comuni (o altri enti locali convenzionati), i Puc sono concepiti come attività sociali che vanno «oltre il lavoro» e si situano «fuori mercato», per dirla con Supiot (2003). Attività, da svolgersi a titolo gratuito, da intendersi come diverse dal lavoro in senso proprio, ovvero non assimilabili a un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato (non comportano dunque l'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego con le amministrazioni pubbliche coinvolte), e rivolte, come precisato nella normativa del Rdc, a finalità di «inclusione e crescita» sia per i beneficiari sia per la collettività. Per i beneficiari, perché i progetti devono «essere strutturati in coerenza con le competenze professionali del beneficiario, con quelle acquisite anche in altri contesti e in base agli interessi e alle propensioni». Per la collettività, perché i Puc devono «essere individuati a partire dai bisogni e dalle esigenze della comunità locale e dovranno intendersi come complementari, a supporto e integrazione rispetto alle attività ordinariamente svolte» dai Comuni, dagli enti pubblici e dalle organizzazioni ospitanti. L'impegno previsto è di almeno 8 ore settimanali, aumentabili fino a 16 da prestare presso il proprio Comune di residenza, in ambiti quali quello culturale, ambientale, sociale, artistico, formativo, di tutela degli spazi comuni.

Benché presenti nel disegno sia del Rdc sia dell'Adi e del Sfl, si può dire che la loro rilevanza vada scemando nel passaggio dal Rdc alle recenti misure introdotte per sostituirlo. Se l'implementazione del Rdc prevedeva che i Comuni coinvolgessero nei Puc almeno un terzo dei beneficiari della misura residenti sul proprio territorio, questa indicazione si va a perdere, e con le misure introdotte dalla riforma Meloni la possibilità di assolvere le condizionalità di attivazione si estende al volontariato. I beneficiari di Adi e Sfl possono avvalersi dei Puc come parte delle misure di politica attiva del lavoro volte a promuovere il reinserimento

RPS

Rosangela Lodigiani e Franca Maino

lavorativo e l'acquisizione di competenze per il lavoro e l'inclusione sociale, ma possono altresì chiedere che eventuali attività di volontariato siano equiparate all'assolvimento dei Puc, purché tali attività siano svolte con un impegno formalizzato (non basta l'iscrizione al registro dei volontari) presso enti del terzo settore e a titolarità degli stessi, sempre nel Comune di residenza e negli stessi ambiti di intervento dei Puc. Questa estensione contribuisce a rendere ambigua la finalità dei Puc che, paradossalmente, da un lato pare più precisa (strumento di politica attiva) e dall'altro più sfocata (con l'equiparazione al volontariato).

D'altro canto, a rendere di particolare interesse l'esperienza dei Puc è proprio la loro natura di misura multifaccettata, chiamata a rispondere ad aspettative molteplici: controprestazione resa alla comunità dai beneficiari del reddito minimo in una logica di reciprocità, opportunità di reinserimento lavorativo e inclusione sociale, leva di attivazione e di capacitazione in una prospettiva di *empowerment*. Se non fosse che queste diverse aspettative rischiano nei fatti di entrare in tensione tra loro quando non adeguatamente supportate, almeno in linea teorica esse rendono i Puc uno strumento innovativo e all'avanguardia nel panorama europeo.

Requisiti di controprestazione per il sussidio ricevuto – nella forma dei Puc o simili (come i lavori socialmente utili) o di altre forme di attivazione lavorativa – sono presenti in 17 schemi di reddito minimo su 33 di quelli censiti dal Missoc (aggiornati al 2021) e analizzati in Lodigiani e Maino (2022). La varietà di configurazioni che tali requisiti di controprestazione assumono si polarizza attorno a due idealtipi: l'uno che ne esalta la funzione di restituzione alla comunità secondo la logica del *quid pro quo* perché «non ci sono diritti senza doveri» (come in Belgio, Lussemburgo e Ungheria); l'altro che invece ne enfatizza la funzione di *empowerment* per i beneficiari (come in Bulgaria, Danimarca, Estonia, Paesi Bassi e Romania) e che mostra in tal senso maggior efficacia con i soggetti più vulnerabili con funzione anzitutto di rimotivazione. In nessun caso simili attività di controprestazione appaiono in modo netto associate a finalità di reinserimento lavorativo. A questo riguardo, colpisce «per coerenza» l'assenza di condizionalità analoghe in paesi maggiormente orientati in senso *workfarista* dove le misure di attivazione non cercano tanto la capacitazione dei beneficiari quanto la loro occupazione nel più breve tempo possibile (Lodigiani e Maino, 2022). Nel Regno Unito, per esempio, le condizionalità (e dunque le richieste di controprestazione) sono strettamente focalizzate sulle

azioni di ricerca di un impiego regolare nel mercato del lavoro formale, secondo la logica del *work-first model* (Peck e Theodore, 2000).

È tra i paesi che si avvicinano alla seconda polarità che si situa la misura di attivazione più simile a quella italiana dei Puc. Si tratta della *Tegenprestatie* dei Paesi Bassi. La *Tegenprestatie* costituisce una forma di attivazione obbligatoria per i percettori di reddito minimo, che svolge tanto la funzione di controprestazione quanto quella di sviluppo dell'occupabilità, anche se non ha finalità di inserimento lavorativo in senso stretto. Si tratta principalmente di «lavori per la comunità», svolti a titolo gratuito, anche se a livello locale, che le pubbliche amministrazioni possono decidere di remunerare. Nel quadro della legge sulla partecipazione (*Participatiewet*), dal 2015 anche i Paesi Bassi hanno visto rafforzare l'accezione *workfarista* delle condizionalità applicate al reddito minimo con vincoli stringenti riguardo all'obbligo di accettare eventuali proposte di impiego, di qualunque tipo siano, e anche se richiedono di cambiare luogo di residenza (Blommesteijn e al., 2016). In questo quadro, si rafforza l'idea che la *Tegenprestatie* sia una forma di restituzione obbligatoria, forse anche di «reciprocità» volendo sottolineare l'accezione contributiva anziché quella punitiva, più che una forma di reinserimento o capacitazione (Knijn e Hiah, 2019). In questa linea, Kampen e al. (2019, p. 992) rimarcano come il lavoro per la comunità svolto nell'ambito delle *Tegenprestatie* assuma così i connotati di un ossimoro, di un «volontariato obbligatorio», che si qualifica per l'accento posto sull'interesse pubblico prima che sull'interesse del beneficiario. Al beneficiario stesso è chiesto di mutare lo sguardo sulle condizionalità imposte, riconoscendo anzitutto la finalità di «servizio per la società» iscritta nella *Tegenprestatie*. Presentato come una misura di «equa reciprocità», il volontariato obbligatorio è però nei fatti valutato in modo differente dai beneficiari, la cui visione si accorda di volta in volta con i propri valori di riferimento, esperienze di vita, aspettative per il futuro. Utilizzando le categorie di Boltanski e Thévenot (2006) sui «regimi di giustificazione», sulla scorta dei lavori di Fraser (2000) sui processi di riconoscimento e redistribuzione, Kampen e al. (2019) portano alla luce i fattori che interagiscono nella formazione del giudizio personale dei destinatari, della percezione di (in)equità del volontariato obbligatorio e delle ragioni di tale percezione. E mostrano che in ogni caso la valutazione tende a essere positiva quando il lavoro per la comunità che si è chiamati a fare riesce a bilanciare l'interesse comunitario con quello individuale, in una prospettiva di capacitazione. Proprio ciò che – sulla

RPS

Rosangela Lodigiani e Franca Maino

carta – i Puc mirano a garantire. E proprio ciò che è interessante indagare analizzando come e a quali condizioni questo si realizzi nell'esperienza concreta.

Alla luce di tale quadro, infatti, l'ipotesi che formuliamo è che l'obbligatorietà di adesione ai Puc per tutti i beneficiari del Rdc senza esenzioni, sia quelli in carico ai Cpi sia quelli in carico ai servizi sociali, nonché l'inserimento dei Puc tra le politiche attive del lavoro a disposizione dei percettori di Adi e ai titolari del Sfl, senza tenere in considerazione l'effettivo grado di occupabilità dei percettori stessi, accentui la finalità di mera controprestazione. Ciò a discapito di quella funzione di capacitazione che si potrebbe dispiegare con un migliore *targeting* verso i soggetti vulnerabili e lontani dal mercato del lavoro, senza entrare in conflitto con la ricerca attiva del lavoro, come l'esperienza internazionale sembra suggerire.

Al fine di verificare la nostra ipotesi nel prossimo paragrafo discutiamo i risultati di una indagine qualitativa realizzata in due fasi, la prima tra aprile 2021 e marzo 2022, la seconda tra ottobre 2022 e giugno 2023, nel quadro delle attività di ricerca promosse dall'Alleanza contro la povertà in Italia, che qui ringraziamo per la disponibilità data all'utilizzo dei materiali raccolti. Come si deduce considerando il periodo temporale abbracciato dall'indagine, l'approfondimento sul campo ha riguardato l'implementazione dei Puc nell'ambito del Rdc. Le evidenze raccolte sono state poi in sede conclusiva utilizzate per valutare il posizionamento di questa leva di attivazione all'interno delle due misure previste dalla riforma Meloni. L'indagine ha visto la realizzazione di 32 interviste semistruzzurate (individuali e di gruppo) che hanno coinvolto complessivamente 41 testimoni privilegiati tra referenti dei servizi sociali, dei servizi per il lavoro, dei patronati e degli enti del terzo settore; a queste si sono aggiunte 15 interviste in profondità a percettori di Rdc aderenti a un Puc¹.

¹ Nel dettaglio, sono stati intervistati 14 assistenti sociali, 1 psicologa e 1 educatrice, 2 responsabili di area di un'Azienda speciale consortile di Comuni; un referente del Consiglio nazionale Ordine Assistenti sociali – Cnoas; 3 responsabili di agenzie regionali per il lavoro, 6 tra operatori dei Cpi e navigator, 3 responsabili di Anpal servizi, 1 responsabile della Segreteria tecnica Anpal servizi; 4 referenti di patronati, 5 referenti/tutor di enti del terzo settore; 15 beneficiari di Rdc attivi nei Puc, di cui 6 in carico ai Cpi e 9 ai servizi sociali, 8 femmine e 7 maschi. Gli intervistati sono stati individuati tenendo conto della loro provenienza territoriale

Le interviste hanno indagato il processo di presa in carico dei beneficiari di Rdc da parte dei servizi deputati, i rapporti tra Cpi e servizi sociali territoriali, le caratteristiche dei percorsi di inserimento lavorativo e di inclusione sociale e nello specifico le modalità di attuazione dei Puc. A questo riguardo si è considerato in particolare il punto di vista dei referenti dei Puc nei servizi (assistenti sociali e navigator), negli enti di terzo settore (tutor) e dei beneficiari direttamente coinvolti, investigando il significato attribuito ai Puc, leggendoli in relazione con il volontariato e con il lavoro in senso proprio. Il doppio sguardo assicurato da questo affondo micro e dall'analisi del disegno normativo-istituzionale del Rdc consente di evidenziare la rilevanza sia delle pratiche di attuazione che coinvolgono l'agire, le scelte e la discrezionalità dei professionisti e dei beneficiari sia i vincoli entro cui tali pratiche, agire e scelte si vanno a collocare, e dunque i punti di forza e di debolezza che tale disegno possiede con riferimento specifico ai Puc.

4. I Progetti utili alla collettività alla prova dell'esperienza, tra welfare ordeals e capacitazione

Rispetto all'avvio del Rdc, i Puc sono formalmente partiti con oltre sei mesi di ritardo, in attesa delle linee guida di attuazione (decreto ministeriale del 22 ottobre 2019). Sul piano sostanziale però i ritardi sono stati anche maggiori: la complessità gestionale e organizzativa connessa alla loro implementazione ha posto i Comuni e i servizi di fronte a significative difficoltà operative (Ghetti, 2020). Su queste si è oltretutto innestata – tra marzo e luglio 2020 – la battuta d'arresto inferta dallo scoppio della pandemia (Barberis e Martelli, 2021). Fuori dalla fase più acuta dell'emergenza sanitaria l'implementazione è comunque proceduta lentamente e a macchia di leopardo, registrando un'accelerazione solo nel 2022 grazie alla rinnovata attenzione posta sulla misura dalla legge di bilancio. Come già ricordato, infatti, la legge introduce l'obbligo per i Comuni di impiegare nei Puc almeno un terzo dei percettori di Rdc residenti nel proprio territorio.

(Nord, Centro e Sud Italia) e della dimensione degli ambiti territoriali in cui operano (sono stati coinvolti servizi sociali e Cpi di Comuni di grandi, medie e piccole dimensioni); i beneficiari di Rdc sono stati individuati in uno stesso territorio (una provincia di medie dimensioni del Nord-Est).

Secondo gli ultimi dati a disposizione, a maggio 2023, il 58,5% dei Comuni italiani (4.623 su 7.901) aveva avviato un Puc, per un totale di Puc attivati di 27.282, con un coinvolgimento potenziale di 302.550 persone. In pratica, però, solo 57.109 persone sono state effettivamente coinvolte. Tra le persone coinvolte in un Puc, il 54% ha firmato un Patto di inclusione sociale e il 46% un Patto per il lavoro (Sacchi e al., 2023).

Nonostante il trend di crescita registrato nel tempo con riferimento al numero di postazioni aperte, resta ampio lo scarto tra queste e il numero dei potenziali beneficiari, così come tra le postazioni aperte e quelle effettivamente utilizzate. Un duplice scarto su cui è importante riflettere, in quanto solleva interrogativi non solo sulle *difficoltà di tipo organizzativo-gestionali* che si possono frapporre sulla strada dell'implementazione da parte di Comuni, enti locali e realtà di terzo settore, ma anche sulla presenza di eventuali *disallineamenti nel recepimento delle finalità dei Puc* da parte degli attori coinvolti, inclusi i beneficiari; disallineamenti che possono portare a non investire adeguatamente sullo strumento, ovvero a non riconoscerne il valore di opportunità come sembra suggerire il fatto che una quota non irrisoria di postazioni resti vacante.

Attraverso la ricerca presentata in queste pagine vogliamo contribuire a gettare luce su questo duplice scarto, e in specie su tali possibili disallineamenti, investigando quali finalità di attivazione e di inclusione i Puc mirino a promuovere secondo il dettato normativo e come queste stesse finalità siano lette e percepite dai diversi attori, mostrando eventuali tensioni tra la narrazione della politica e la realtà dell'attuazione. Questo nell'ipotesi che il modo in cui la normativa definisce i Puc (obbligatori ma rispondenti alle competenze e aspirazioni dei beneficiari, di avvicinamento al lavoro pur non essendo lavoro) nonché il modo in cui è previsto che siano progettati e resi disponibili ai potenziali beneficiari (i territori e gli enti partono dall'analisi dei loro bisogni per aprire delle postazioni, si guarda poi alle caratteristiche dei potenziali beneficiari per capire se ve ne sono di idonei a ricoprirle) possano produrre «effetti perversi», dovuti sia ai margini di manovra che la normativa lascia agli attori coinvolti nella governance territoriale e nella loro organizzazione (postazioni, progetti, abbinamento con i beneficiari), sia ai margini di discrezionalità che gli stessi attori si ricavano nell'agire quotidiano.

Un primo ordine di tensioni è riferibile al piano propriamente gestionale. Spetta infatti ai Comuni la definizione dei meccanismi operativi di coordinamento e collaborazione con gli attori coinvolti nella implementazione dei Puc (assieme ai servizi sociali, ai Cpi, agli enti locali e del terzo

settore). Se ciò consente di trovare soluzioni in linea con le culture e le prassi amministrative e organizzative dei servizi locali, dall'altro lato tende anche a riprodurre i punti di forza e di debolezza. La preesistenza di modalità più o meno formalizzate di raccordo tra i diversi tipi di servizio così come la consuetudine al lavoro di rete nel welfare locale e all'integrazione pubblico-privato non possono essere date per scontate e difficilmente – affermano gli intervistati – sono i Puc a consentirne lo sviluppo, benché alcuni territori siano riusciti a tradurli a tal fine in un'opportunità, in specie dopo che la legge di bilancio del 2022 ha aperto alla collaborazione degli enti di terzo settore. Così si esprime una intervistata: «Questo vincolo ci ha fatto bene, [ha rappresentato] un salto di qualità» (int. As 4). Come evidenziato dalla letteratura sui rischi di fallimento insiti nella *policy implementation* di politiche definite a livello centrale e gestite a livello locale, occorre considerare che l'attuazione di una politica deve sempre confrontarsi con le condizioni del contesto in cui si inserisce e con il preesistente network di attori e pratiche ivi presenti; lungi dall'essere passivi, tali attori spingono per adattare alle caratteristiche ed esigenze locali la politica stessa (Sausman e al., 2016; Maino e De Tommaso, 2022).

Restando sul piano gestionale, inoltre, alcune criticità si sono rivelate connesse al reclutamento nei Puc dei beneficiari di Rdc. Gli elenchi a disposizione dei servizi sociali e dei Cpi, infatti, sono risultati spesso non «puliti», ricadendo sugli operatori l'onere di scoprire al momento della convocazione l'eventuale diritto all'esenzione, la disponibilità o meno del beneficiario, persino l'errata assegnazione all'uno o all'altro tipo di servizio (e dunque di Patto) da parte dell'algoritmo che in sede di presentazione della domanda «smista» i percettori. Come le interviste hanno evidenziato, la mancanza di un'analisi preliminare antecedente a tale smistamento ha avuto diverse implicazioni negative: ha reso più difficile e lunga per i Cpi meno attrezzati in tal senso la compiuta profilazione dei beneficiari loro assegnati; ha spinto i servizi sociali – ai quali una quota di beneficiari era già conosciuta in quanto precedentemente in carico – a direzionare su tale quota le proposte di Puc. Pertanto, la scelta di quali beneficiari coinvolgere non è sempre ricaduta sull'intera platea di eleggibili, ma sui beneficiari già noti ai servizi sociali o che già avevano sostenuto un primo colloquio di valutazione con gli operatori dei Cpi. Si tratta di una strategia volta a ottimizzare i tempi spesso molto dilazionati della presa in carico, ma soprattutto ad assicurare l'efficacia dell'abbinamento tra postazioni aperte e le caratteristiche

RPS

Rosangela Lodigiani e Franca Maino

dei beneficiari. Emerge qui uno spazio di discrezionalità *extra legem* (Kazepov e Barberis, 2013; Saruis, 2013) che gli operatori agiscono a vantaggio tanto dei beneficiari – dei quali è decisivo conoscere capacità e aspettative per ridurre il rischio di scoraggiamento, rifiuto, abbandono del progetto – quanto dell'ente che ospita i Puc che in essi investe risorse e fiducia. I vantaggi che ne derivano in termini di allocazione hanno però un rovescio della medaglia: un effetto scrematura (*cream-skimming effect*) che porta alla selezione dei beneficiari considerati più attivabili per la partecipazione ai Puc. Cosicché, come evidenziato da altre ricerche sull'inclusione attiva di persone scarsamente occupabili, l'attivazione, anziché essere l'esito del percorso personalizzato, finisce con l'essere un requisito (Brändle e Fervers, 2021).

Un secondo ordine di tensioni è riferibile al piano simbolico e allo scollamento che in diversi contesti è emerso tra il dettato normativo (e le finalità dallo stesso assegnate ai Puc) e l'interpretazione data dagli operatori dei servizi e degli enti promotori, oltre che dai beneficiari. Come detto, la normativa del Rdc connota i Puc come attività che non possono riguardare incarichi di lavoro in senso stretto, ma attività utili alla comunità e coerenti con le competenze dei beneficiari. Questa definizione può essere considerata lungimirante, ma di difficile applicazione. È lungimirante e strategico marcare la differenza tra Puc e lavoro perché, in linea di principio, questo dovrebbe impedire l'utilizzo improprio dei progetti. Dovrebbe, ad esempio, evitare che gli enti locali e del terzo settore utilizzino i beneficiari per compensare la mancanza di personale. Rischio reale, come sostenuto da alcuni intervistati, secondo i quali i Puc vengono a volte utilizzati per risparmiare risorse nella realizzazione di opere pubbliche essenziali, come la pulizia delle strade e la sistemazione del verde, o finiscono col creare un effetto di spiazzamento nei confronti di beneficiari di misure simili, per esempio i lavori di pubblica utilità assegnati a lavoratori in cassa integrazione.

D'altro canto, è la stessa normativa a chiedere agli enti proponenti di partire dai propri bisogni e da quelli del territorio in cui operano per ideare i progetti e solo successivamente di verificare se ci sono percettori capaci di coprire la posizione aperta. Al riguardo, le interviste evidenziano quanto dirimente sia l'allineamento tra gli attori coinvolti circa la logica alla base dei Puc e gli obiettivi ad essi assegnati. Significativamente, prima di aprire formalmente il bando di collaborazione e dunque prima di chiedere la manifestazione di interesse da parte degli enti locali e di terzo settore, alcuni Comuni promuovono sessioni di formazione

specifiche atte a favorire la convergenza su una visione condivisa dei Puc. In tal senso i Comuni agiscono come veri e propri «policy implementation supporters» (Hudson e al., 2019) riducendo l'uso improprio dei Puc.

La sfida, quindi, è duplice. Anzitutto, progettare attività utili per i vari stakeholder senza farli ricadere nell'ambito del lavoro produttivo per il mercato. Questo significa identificare attività che rientrino nella logica della reciprocità comunitaria, della riproduzione sociale, del servizio alla comunità e della coesione sociale, per dirla ancora con Supiot (2003). Come Kampen e al. (2019) hanno chiaramente dimostrato con riferimento al caso olandese, in questo modo si potrebbe raggiungere un equilibrio tra interessi individuali e collettivi. Riprendendo le parole di un'assistente sociale, in questo modo «i Puc potrebbero servire a dimostrare che esiste un'attività di pubblica utilità, di solidarietà nelle comunità... che il beneficiario del Puc svolge adesso ma che domani qualche altro cittadino che fa parte della comunità potrà svolgere, perché l'attività serve alla collettività. Il compito svolto si mostra cioè così tanto utile che il bisogno [di continuare a svolgerlo] si farà sentire anche quando il beneficiario avrà smesso di eseguirlo, e altri allora decideranno [di farlo] volontariamente» (int. As 6).

La seconda sfida riguarda il coinvolgimento delle diverse parti interessate. Come già sottolineato, è particolarmente utile che tutte condividano le finalità di *empowerment* e sviluppo dei territori a cui i Puc dovrebbero corrispondere. Al di là del necessario allineamento di «visioni e aspettative», gli operatori ribadiscono che anche le informazioni rilevanti riguardo al profilo dei potenziali destinatari dovrebbero essere condivise, affinché risulti chiaro per quali tipologie di soggetti (e relative fragilità) le proposte andranno costruite. Secondo alcuni intervistati, e in linea con l'esperienza internazionale, una via di uscita dai problemi riscontrati potrebbe essere quella di rendere i Puc un dispositivo di attivazione mirato solo ai beneficiari più fragili. Questa potrebbe essere una soluzione preferibile, da un lato, per ragioni di *efficienza*. La gestione dei Puc richiede un notevole sforzo organizzativo da parte dei Comuni, che viene sprecato quando i beneficiari rinunciano. Le difficoltà maggiori sembrano emergere per i Cpi che hanno spesso difficoltà a individuare beneficiari idonei e disponibili ai Puc: scarsamente informati e consapevoli delle condizionalità a cui sono vincolati, i percettori in carico ai Cpi tendono a considerare i Puc come una imposizione e quindi a cercare di evitarli soprattutto quando non ne colgono l'immediata

RPS

Rosangela Lodigiani e Franca Maino

spendibilità in chiave occupazionale. Di qui la cautela dei Cpi, consapevoli che un eventuale rifiuto ricadrebbe sui Comuni che a loro volta vedrebbero vanificato l'investimento fatto in termini di risorse finanziarie, di tempo, organizzative e di networking.

Ci sono poi *ragioni di efficacia*: i Puc dovrebbero essere progettati solo per i più fragili per consentire loro di colmare le lacune nelle competenze di base, allontanandoli dall'assistenza passiva. I Puc hanno successo quando i beneficiari hanno l'opportunità di sentirsi utili, coinvolti e motivati e, se in carico ai Cpi, quando i Puc riescono a favorire l'autonomia e l'occupabilità.

La definizione dei Puc nella normativa, che abbiamo valutato come lungimirante perché orientata a contemperare finalità diverse, si dimostra nei fatti ambigua e favorisce interpretazioni diverse. Da un lato insiste sulla funzione di controprestazione per i beneficiari del Rdc non esenti dai requisiti di attivazione; dall'altro sulle finalità inclusive e di crescita, sia per i territori sia per i beneficiari. Quando il valore della controprestazione prevale sulle altre, hanno sottolineato gli intervistati, la percezione del provvedimento come mero adempimento o, peggio, come richiesta punitiva si trova «dietro l'angolo», insieme al rischio che venga meno la motivazione per i beneficiari e insieme per gli operatori. In particolare, questi ultimi sono critici verso l'approccio paternalistico che ritengono essere prevalente. Sullo sfondo, secondo alcuni operatori intervistati, è sottesa una visione dei poveri che li incolpa per la loro condizione e li accusa di essere percettori passivi – i «divanisti» descritti dai media – niente affatto pronti ad impegnarsi nella ricerca di un lavoro. Intesi così, i Puc diventano una leva di controllo sociale, uno strumento per ridurre l'opportunismo e più precisamente l'azzardo morale, proprio come ambiscono a fare i *welfare ordeals* (Blumkin e al., 2015), anziché per promuovere l'emancipazione e l'*empowerment*.

Come mostrato da altre ricerche (Girardi e al., 2019; Kampen e al., 2019; Kampen e Tonkens, 2019), quando invece la scelta va nella direzione di valorizzare la natura volontaria della misura e la coerenza con il percorso personalizzato di attivazione, i beneficiari percepiscono di essere coinvolti in progetti dalle finalità capacitanti e inclusive. Questo emerge in specie quando l'attività proposta è considerata in linea con le proprie aspettative, esperienze e capacità (Mazzuca e al., 2023).

In questo solco, le indicazioni raccolte con le interviste mostrano come l'articolazione di posizioni e di giudizi riguardo all'obbligo di adesione ai Puc da parte dei beneficiari dipenda da diversi fattori, in parte tra

loro intrecciati. I più importanti sono legati alla storia personale, alle esperienze lavorative pregresse, alle condizioni familiari, al grado di occupabilità. Quando la distanza dal mercato del lavoro è ampia, appare collegata a diversi motivi: il non aver mai lavorato, l'essere disoccupati da lungo tempo, l'aver responsabilità di cura che rendono molto difficile immaginare di conciliare famiglia e lavoro, l'aver problematiche di salute o altri tipi di fragilità. Ebbene, in questi casi *l'esperienza dei Puc è vista come un'opportunità*: non tanto di tipo occupazionale ma personale, connessa al recupero di stima di sé e di fiducia nel futuro, alla riduzione del senso di esclusione, alla possibilità di ritrovare una routine fatta di orari e impegni che spingono a uscire di casa, a relazionarsi con altri. Ciò è tanto più frequente quanto più i beneficiari percepiscono che la proposta dei Puc è stata davvero pensata per loro, e trovano negli operatori dei servizi e nei tutor dei Puc la disponibilità all'ascolto e all'aiuto. A fare la differenza al riguardo è anche il «modo» in cui gli operatori dei servizi presentano i Puc, il significato che ad essi viene attribuito nel quadro del Patto di servizio e la lettura che essi stessi ne danno, in quanto – volenti o nolenti – ciò traspare nel corso della relazione con i beneficiari.

La relazione tra beneficiario e operatore dei servizi rappresenta uno snodo critico e decisivo per una effettiva personalizzazione: fa la differenza tra un approccio burocratico, standardizzato e un approccio «tailored», ritagliato su misura, necessario in particolare nei confronti di situazioni di fragilità complesse (Danneris, 2018), laddove i soggetti siano riconosciuti comunque in grado di agire una propria *agency* (Lister, 2007) e di negoziare (Dubois, 2018). La dimensione dell'obbligatorietà all'adesione ai Puc in questo caso resta sullo sfondo nelle parole dei beneficiari: vuoi perché c'è spazio per «scegliere insieme all'educatrice il progetto migliore» (int. Bp 7), nel quale meglio si immagina di poter contribuire; vuoi perché il recupero della stima di sé passa anche attraverso la percezione di fare qualcosa di utile per la collettività, di avere l'occasione di *restituire* qualcosa per l'aiuto ricevuto in una logica di *reciprocità*.

Per converso, chi appare più vicino al mercato del lavoro, più orientato al reinserimento lavorativo e con la convinzione di avere qualche competenza da spendere, valuta più spesso criticamente la richiesta di adesione ai Puc. A fare la differenza è in questi casi certamente il tipo di incarico offerto, oltre che il contesto organizzativo in cui ci si trova a operare e la qualità delle relazioni che in esso si instaurano con i colleghi. In specie quando il tipo di incarico è giudicato troppo lontano dalle

RPS

Rosangela Lodigiani e Franca Maino

proprie aspettative, quando sono «limitanti le mansioni affidate» (int. Bp 11), non coerenti con le esperienze lavorative del passato, poco stimolanti sotto il profilo dell'impegno richiesto e non gratificante sul piano delle relazioni, l'adesione ai Puc è vista come una mera controprestazione, un obbligo a cui aderire in una prospettiva di scambio secondo la logica *do ut des*, dove però si perde la *fairness* che si vorrebbe invece conservare come tratto qualificante di uno scambio inteso in chiave di reciprocità (Kampen e al., 2019). Osserva uno dei beneficiari: «Penso che sia un'esperienza utile, ma preferirei che potesse diventare un lavoro. Invece di essere una cosa che giustifica solamente l'aiuto, piuttosto fammelo diventare un lavoro. Mi sembra un po' una banalità, anche se poi alla fine è giusto un po' di impegno, dare valore a questo sostegno che ci danno, ma preferirei potesse diventare un lavoro vero e proprio» (int. Bp 11). Per altri, all'obbligo di restituzione si associa il rischio che così congegnata l'esperienza sia penalizzante e stigmatizzante. Racconta un beneficiario: «Alcuni dipendenti del museo qualche volta dicevano: "ah, lì ci sono quelli con un progetto pubblico, quelli che prendono il Reddito di cittadinanza". Io però non mi mettevo a discutere perché magari non riuscivano a capire le nostre problematiche. Le persone mi chiedevano e io dicevo che era un progetto del Comune, ma non che era un Puc perché volevo evitare discussioni» (int. Pb 12). Le cose cambiano quando il Puc è l'occasione per «imparare qualcosa di nuovo» (int. Pb 14), per stringere legami, conoscere persone che potrebbero aumentare le *chance* di trovare lavoro: «si ha la possibilità di parlare e di avere una maggiore socialità che ti permette di ricevere informazioni che possono essere utili per cercare un'occupazione» (int. Bp 18). Nuovamente torna in primo piano la rilevanza del contesto in cui il Puc si svolge, ma anche il modo in cui i Puc sono interpretati, progettati e legittimati, ovvero «giustificati», direbbero ancora Kampen e al. (2019), ai e dai beneficiari.

5. Conclusioni

L'articolo ha analizzato il caso dei Puc con l'obiettivo di comprendere se l'obbligatorietà di adesione per i percettori di Rdc privi di esenzioni per l'attivazione, prevista dalla normativa, riesca a mantenere l'equilibrio tra le finalità di controprestazione e di capacitazione in linea di principio considerate coesistenti o se, viceversa, contribuisca

a promuovere quella torsione *workfarista* delle misure di contrasto alla povertà rilevata in Europa, sebbene in modo diversificato, ed emergente anche nel nostro paese.

L'indagine empirica ha preso le mosse dall'analisi dell'implementazione dei Puc a livello locale per come definiti dal Rdc, indagando quali fattori (normativi, istituzionali, organizzativi e culturali) modellano la traduzione dei Puc nella pratica. Tale analisi ha permesso di raccogliere indicazioni utili a prefigurare anche quali implicazioni potrebbe avere la collocazione dei Puc nella cornice delle misure previste dalla riforma delle politiche di contrasto alla povertà del Governo Meloni.

La legislazione chiede ai Puc di tenere insieme interesse individuale (sviluppo delle competenze, riconoscimento sociale) e interesse collettivo (servizio alla comunità), facendone una misura innovativa e ricca di potenzialità. Tuttavia, le linee guida per l'attuazione previste dalla normativa del Rdc, unite allo scarso coordinamento e controllo da parte del governo centrale, hanno lasciato ampi margini agli enti locali per strutturare autonomamente l'assetto organizzativo e di governance, portando a un ampliamento delle disparità territoriali. Non sorprende quindi rilevare modalità differenti di interpretazione dei Puc nel quadro delle condizionalità del Rdc e lo sviluppo disomogeneo nell'implementazione sui territori, che nella pratica porta a soluzioni differenziate: in alcuni casi prevale la piegatura sulla dimensione della controprestazione, in altri emerge lo sforzo di valorizzarli in chiave di *empowerment* dei beneficiari. Al riguardo le indicazioni raccolte gettano luce sulle difficoltà di allineare l'interpretazione dei Puc da parte dei vari attori coinvolti nella loro attuazione, una problematica tipica delle misure multi-stakeholder (Hudson e al., 2019).

Le disparità territoriali sono legate anche alla dotazione di risorse dei servizi locali, ai rapporti precedentemente consolidati in particolare tra Cpi e servizi sociali, alle sub-culture amministrative e alle pratiche organizzative del welfare locale (in particolare ai rapporti pubblico-privato). In molti casi, infatti, la frammentazione delle risorse e la fragilità dei legami hanno ostacolato la capacità di perseguire gli obiettivi alla base dei Puc (come più in generale del Rdc). Possiamo aggiungere, con Ansell e al. (2017), che le criticità osservate nell'implementazione dei Puc dipendono anche dalla mancanza di un «progetto politico collaborativo» in grado di collegare i decisori con gli operatori in prima linea e con i gruppi *target* per consentire l'adattamento del disegno iniziale alle situazioni locali. Gli intervistati hanno, a questo proposito, lamentato

RPS

Rosangela Lodigiani e Franca Maino

che i *policy designer* non hanno tenuto conto di come i servizi operano quotidianamente, di quanto tempo deve essere impiegato per costruire un rapporto di fiducia con i beneficiari e di quanto sia difficile cambiare le routine consolidate. Viceversa, come evidenziato, i rapporti consolidati tra Cpi, servizi sociali e realtà di terzo settore contribuiscono a organizzare i Puc nel rispetto dell'*empowerment* dei beneficiari e dello sviluppo della comunità. D'altro canto, anche il coinvolgimento attivo dei beneficiari è cruciale se inserito in processi di co-costruzione di percorsi personalizzati di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale. Seguendo Sausman e al. (2016), il punto chiave sembra la possibilità per tutti gli attori coinvolti – dal governo centrale fino all'ultimo anello della catena di attuazione, gli operatori e gli utenti dei servizi – di partecipare ad un processo condiviso di creazione di senso. La complessa gestione dei Puc potrebbe inoltre trarre beneficio da una più definita attribuzione di competenze e responsabilità, dallo sviluppo di strumenti e strategie specifiche per integrare il ruolo degli attori pubblici e privati coinvolti. Come si è visto, la presenza di un tessuto associativo consolidato contribuisce alla costituzione di reti territoriali in grado di favorire la realizzazione dei Puc e la loro integrazione nel quadro complessivo delle politiche socio-assistenziali a livello locale.

La ricerca, inoltre, ha permesso di illuminare la contraddizione insita nell'obbligatorietà dell'impegno volontario, «obligation of volunteering» o «workfare volunteerism» nei termini di Kampen e al. (2019). Una contraddizione che peraltro viene diversamente percepita dagli attori coinvolti: gli operatori a seconda dei casi appaiono più o meno orientati a leggere nell'idea della controprestazione una forma di «giusta» richiesta di restituzione alla comunità; i beneficiari riportano valutazioni diversificate a seconda della storia personale e lavorativa, della situazione familiare, del grado di occupabilità e di vicinanza al mercato del lavoro. Questi elementi sono tra i fattori che maggiormente incidono sulla loro valutazione che si polarizza attorno a due visioni: quella di chi vede l'esperienza dei Puc come un'opportunità, tipica soprattutto di coloro che sono più distanti dal mercato del lavoro, soffrono maggiori difficoltà sul piano personale e familiare e trovano nei Puc l'occasione di riacquistare autostima e fiducia, di rinforzare un capitale sociale generalmente molto rarefatto, di sentirsi valorizzati dalla possibilità di restituire l'aiuto ricevuto contribuendo al benessere collettivo con un impegno utile alla collettività. E, all'opposto, la visione di chi vede l'esperienza dei Puc come un'imposizione, come una richiesta punitiva

anziché promozionale; visione diffusa soprattutto tra quanti appaiono più vicini al mercato del lavoro e si trovano impegnati in incarichi poco gratificati e qualificati, scarsamente in linea con le competenze possedute e non in grado di svilupparne di nuove.

Sia gli insegnamenti tratti dalla letteratura internazionale sia la ricerca sul campo suggeriscono di rendere i Puc volontari e mirati ai più vulnerabili. A patto che tale finalizzazione vada di pari passo con una effettiva personalizzazione dei percorsi. Come la ricerca ha confermato, a fare la differenza sia nell'attuazione operativa dei Puc sia nella valutazione data dai beneficiari è la capacità degli operatori dei servizi di assicurare una progettazione aperta alla negoziazione, ritagliata sulle caratteristiche e aspirazioni dei beneficiari stessi, rispettosa della loro *agency* (Dubois, 2018).

Il quadro qui descritto evidenzia la rilevanza delle questioni sollevate e la necessità di ulteriori approfondimenti alla luce della riforma introdotta dal Governo Meloni. A questo proposito sarebbe necessario disporre di dati aggiornati sui soggetti che aprono posizioni Puc e su chi ne prende parte per comprendere quanto la capacità di governance della macchina amministrativa e il coinvolgimento degli enti del terzo settore apra linee di potenziale conflitto tra gli attori del welfare locale o a quali condizioni queste possano trasformarsi in un'opportunità di cooperazione. Inoltre, sarà necessario valutare se l'inserimento dei Puc tra le misure di politica attiva del lavoro rivolte ai percorsi di attivazione e reinserimento lavorativo e sociale dei beneficiari di Adi e Sfl e la fungibilità con le attività di volontariato possano andare nella direzione di favorire la personalizzazione dei percorsi o, viceversa, possano finire con l'annacquare il ruolo dei Puc rimarcandone la funzione di contro-prestazione.

Riferimenti bibliografici

- Ansell C., Sørensen E. e Torfing J., 2017, *Improving policy implementation through collaborative policymaking*, «Policy and Politics», vol. 45, n. 3, pp. 467-486.
- Baldini M., Busilacchi G. e Gallo G., 2018, *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci Paesi europei*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 189-212.
- Barberis E. e Martelli A., 2021, *Covid-19 e welfare dei servizi in Italia. Linee emergenti nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale*, «Politiche Sociali», n. 2, pp. 349-368.

RPS

Rosangela Lodigiani e Franca Maino

- Blommesteijn M., Mallee L. e van Waveren B., 2016, *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes. The Netherlands 2015*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles.
- Blumkin T., Margalioth Y. e Sadka E., 2015, *Welfare Stigma Re-Examined*, «Journal of Public Economic Theory», vol. 17, n. 6, pp. 874-886, <https://doi.org/10.1111/jpet.12109>.
- Boltanski L. e Thévenot L., 2006, *On Justification: Economies of Worth*, Princeton University Press, Princeton.
- Bolzoni M., Granaglia E., 2021, *Work-related conditionality and minimum income schemes: Where is the EU going?*, «Autonomie Locali e Servizi Sociali», n. 3, pp. 593-609.
- Brändle T. e Fervers L., 2021, *Give it another try: What are the effects of a job creation scheme especially designed for hard-to-place workers?*, «Journal of Labor Research», vol. 42, n. 3, pp. 382-417.
- Brodkin E.Z. e Larsen F., 2013, *The policies of workfare: At the boundaries between work and the welfare state*, in Brodkin E.Z. e Marston G. (a cura di), *Work and the Welfare State: The Politics and Management of Policy Change*, Georgetown University Press, Washington Dc.
- Busilacchi G., 2018, *Le politiche di reddito minimo in Europa: un cambio paradigmatico verso una nuova convergenza?*, «Sinapsi», vol. 8, n. 3, pp. 84-93.
- Busilacchi G., 2023, *Reddito minimo: la divergenza tra Italia e Ue*, «il Mulino», 5 giugno.
- Coady D., Jahan S., Matsumoto R. e Shang B., 2021, *Guaranteed Minimum Income Schemes in Europe: Landscape and Design*, WP/21/179 Imf (International monetary fund) Working Paper.
- Consiglio dell'Unione europea, 2023, *Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*, 2023/C 41/01.
- Council of the European Communities, 1992, *Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems* (92/441/Eec), Lussemburgo.
- Danneris S., 2018, *Ready to work (yet)? Unemployment trajectories among vulnerable welfare recipients*, «Qualitative Social Work», vol. 17, n. 3, pp. 355-372.
- Dingeldey I., 2007, *Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies*, «European Journal of Political Research», vol. 46, n. 6, pp. 823-851.
- Dubois V., 2018, *Il burocrate e il povero. Amministrare la miseria*, Mimesis Edizioni, Milano.
- European Commission, 2008, *Commission Recommendation of 3 October 2008 on the Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market* (2008/867/Ec), Bruxelles.
- European Commission, Secretariat-General, 2017, *European Pillar of Social Rights*, «Publications Office», <https://data.europa.eu/doi/10.2792/95934>.

- Fraser N., 2000, *Rethinking recognition*, «New Left Review», n. 3, pp. 107-120.
- Ghetti V. (a cura di), 2020, *L'attuazione del RdC e il contrasto all'impoverimento nell'epoca dell'emergenza*, I Vademecum di LombardiaSociale.it
- Girardi S., Pulignano V. e Maas R., 2019, *Activated and included? The social inclusion of social assistance beneficiaries engaged in «public works»*, «International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 39, n. 9-10, pp. 738-751.
- Hemerijck A., 2017, *The uses of affordable social investment*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, University Press Oxford, Oxford, pp. 379-412.
- Hudson B., Hunter B. e Peckham S., 2019, *Policy failure and the policy implementation gap: Can policy support programs help?*, «Policy Design and Practice», vol. 2, n. 1, pp. 1-14, doi:10.1080/25741292.2018.1540378.
- Immervoll H. e Knotz C., 2018, *How Demanding are Activation Requirements for Jobseekers*, «Oecd Social, Employment and Migration Working Papers», n. 215, Oecd, Parigi.
- Jessoula M., Natili M. e Raitano M., 2019, *Italy: Implementing the New Minimum Income Scheme*, «Espn Flash Report» 2019/35, European Social Policy Network (Espn), European Commission, Bruxelles.
- Kampen T. e Tonkens E., 2019, *A Personalised Approach in Activation. Workfare Volunteers' Experiences with Activation Practitioners*, «European Journal of Social Work», vol. 22, n. 6, pp. 1038-1049.
- Kampen T., Veldboer L. e Kleinhans R., 2019, *The obligation to volunteer as fair reciprocity? Welfare recipients' perceptions of giving back to society*, «Voluntas», vol. 30, pp. 991-1005.
- Kazepov Y. e Barberis E., 2013, *Social assistance governance in Europe: Towards a multilevel perspective*, in Marx I. e Nelson K. (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, Londra, pp. 217-248.
- Knijjn T. e Hiah J., 2019, *Coping with the Participation Act: Welfare Experiences in the Netherlands*, Ethos Consortium Working Papers, https://www.ethos-europe.eu/sites/default/files/5.5_netherlands_2.pdf.
- Lister R., 2007, *From object to subject: including marginalised citizens in policy making*, «Policy & Politics», vol. 35, n. 3, pp. 437-455.
- Lodigiani R., 2018, *Lavoratori e cittadini*, Vita e Pensiero, Milano.
- Lodigiani R. e Maino F., 2022, *Minimum income, active inclusion, and work requirements in Europe: Insights from community service projects introduced by Italian Citizenship Income*, «Stato e Mercato», vol. 3, n. 126, pp. 369-407, doi: 10.1425/106572.
- Maino F. e De Tommaso C.V., 2022, *Fostering policy change in anti-poverty schemes in Italy: Still a long way to go*, «Social Sciences», vol. 11, n. 8, 327, pp. 1-22.
- Mazzuca L., Busso S. e Perneti A., 2023, *I progetti utili alla collettività tra rappresentazioni di opportunità e contropartita*, in Gori C., *Il reddito minimo in azione. Territori, servizi, attori*, Carocci, Roma.

- Peck J. e Theodore N., 2000, *Beyond «Employability»*, «Cambridge Journal of Economics», vol. 24, n. 6, pp. 729-749.
- Sacchi S., Ciarini A., Gallo G., Lodigiani R., Maino F. e Raitano M., 2023, *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione*, Egea, Milano.
- Saruis T., 2013, *La teoria della street level bureaucracy: lo stato del dibattito*, «Autonomie Locali e Servizi Sociali», vol. 36, n. 3, pp. 541-552.
- Sausman C., Oborn E. e Barrett M., 2016, *Policy translation through localisation: implementing national policy in the UK*, «Policy & Politics», vol. 44, n. 4, pp. 563-589.
- Supiot A., 2003, *Il Futuro del Lavoro*, Edizione italiana a cura di Barbieri P. e Mingione E., Carocci, Roma.
- Watts B. e Fitzpatrick S., 2018, *Welfare Conditionality*, Routledge, Londra.

I programmi di Job guarantee. Un'analisi comparativa delle esperienze pilota in Francia, Austria e Belgio

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa e Denise Padula

RPS

Nonostante la fine dell'emergenza sanitaria e la ripresa dell'economia, disoccupazione e sottoccupazione rimangono alte in molti paesi europei, così come il lavoro precario. Le fasce più svantaggiate del mercato del lavoro sperimentano da anni una condizione di forte vulnerabilità che né i sussidi, né le politiche attive del lavoro riescono efficacemente a contrastare. Le attuali politiche manifestano l'assenza di un'integrazione con la domanda di lavoro territoriale, vista come questione di cui le politiche di welfare non si possono, né si devono occupare. La Job guarantee ribalta tale assunzione di fondo, mettendo al centro la creazione diretta di lavoro «dignitoso». In questo articolo vengono analizzate alcune delle principali esperienze pilota che sono attualmente in corso in alcuni paesi europei: Austria, Belgio e Francia. Dall'analisi emerge un quadro eterogeneo, con due aspetti comuni di fondo. Il primo è che l'attivazione e la promozione dell'occupabilità da sole non bastano se slegate (come è oggi) da interventi sulla domanda di lavoro territoriale. Il secondo, che la creazione diretta di lavoro sia finalizzata a garantire non solo il lavoro «dignitoso» che manca laddove il mercato non ne crea abbastanza, ma anche quello che serve ed è utile a rispondere ai bisogni insoddisfatti dei territori.

1. I programmi di Job guarantee come modello di politiche pubbliche di contrasto alla disoccupazione di lungo periodo

Nonostante la fine dell'emergenza sanitaria e la ripresa dell'economia, disoccupazione e sottoccupazione rimangono alte in molti paesi europei, così come il lavoro precario. Tra bassi salari, mancanza di effettive opportunità di inserimento e condizioni di lavoro scadenti, le fasce più svantaggiate del mercato del lavoro sperimentano da anni una condizione di forte vulnerabilità che né i sussidi, né le politiche attive del lavoro riescono efficacemente a contrastare. Eppure, di riforma in riforma, le ricette che vengono promosse appaiono molto spesso sempre uguali a se stesse, tra esigenze di contenimento della spesa passiva, miglioramento del *mismatch* tra domanda e offerta attraverso la promozione dell'occupabilità e delle condizioni che consentono di rimanere nel mercato del lavoro in alternativa ai sussidi e all'inattività (Bonoli, 2011). Restano fuori da questo quadro i problemi strutturali che rendono impossibile o quanto meno non automatico il rientro nel mercato

del lavoro quando la domanda di lavoro non c'è o è molto debole. In effetti, nell'accezione corrente il problema della disoccupazione è interpretato come una questione di mancato allineamento tra domanda e offerta di lavoro, al di là delle condizioni strutturali che gravano sulla domanda di lavoro di un territorio e di conseguenza dei livelli di qualificazione dei lavoratori o delle persone che sono in cerca di una nuova occupazione. Da qui il carattere offertista di questo *mainstream* che in realtà ha una ormai consolidata tradizione alle spalle, dal primo *workfare* tatcheriano degli anni ottanta del secolo scorso ai più recenti programmi di *welfare to work*, ovvero il combinato di incentivi, formazione e sanzioni per la mancata attivazione dei disoccupati, che ha fortemente influenzato anche l'agenda sociale europea. Naturalmente in questo continuum ci sono approcci differenziati, più o meno stigmatizzanti o tesi a garantire margini di autonomia ai beneficiari rispetto ai percorsi di reinserimento lavorativo tra un paese e l'altro. Rimane un tratto caratteristico che accomuna tutte le misure di attivazione quello di agire sull'occupabilità per favorire l'adattamento dell'offerta di lavoro alle richieste del mercato del lavoro che ci sono, qualunque esse siano. L'attivazione a qualunque costo ha anche degli effetti paradossali. Nonostante l'ampia dotazione di incentivi alle assunzioni in favore delle imprese, diversi studi confermano la persistenza di uno stigma che grava sui beneficiari di sussidi da parte delle stesse imprese che o non cercano oppure evitano i gruppi più fragili (Ingold, 2020; Fossati, Liechi e Wilson, 2021). Tutti questi rilievi critici non fanno che aumentare le difficoltà delle politiche correnti nel fronteggiare i crescenti dualismi nel mercato del lavoro e la disoccupazione. Gli approcci *supply-side* non sono attrezzati per affrontare questi problemi, soprattutto quando la disoccupazione è strutturale per l'assenza o la grave debolezza della domanda di lavoro locale. Appare evidente come non sempre e non in ogni condizione le politiche attive da sole siano sufficienti a creare lavoro. In condizioni di bassa domanda di lavoro, possono anzi riprodurre, sotto altre forme, gli effetti perversi che vorrebbero combattere: la dipendenza da una qualche forma di assistenza. Ma se non si tratta di sussidi molto spesso questa dipendenza sfocia nel reiterato uso di stage e tirocini (ovvero misure attive) come sostituti funzionali delle vecchie politiche passive, senza tuttavia incidere sulla riduzione della disoccupazione. Il problema principale di queste politiche è l'assenza di una qualunque strategia di intervento sulla domanda di lavoro territoriale, visto come un problema di cui le politiche di welfare non si possono, né si devono occupare.

Alla logica del *workfare* sono state progressivamente piegate anche le politiche di contrasto alla povertà. Introdotti inizialmente come misure di lotta alla povertà, i redditi minimi hanno, in effetti, subito nel corso degli anni una forte torsione attivante (Marchal, Marx e Verbist, 2018; Ciarini, Girardi e Pulignano, 2020), cercando di favorire l'inserimento lavorativo a qualunque costo, anche al prezzo di occupazioni mal retribuite e precarie che vengono tutt'al più sussidiate e integrate dai trasferimenti, come è stato ad esempio nel caso minijobs tedeschi (Ciarini e Paci, 2020), oppure è oggi in Italia con i voucher per il lavoro accessorio. In entrambi i casi si tratta di fattispecie contrattuali dotate di uno statuto giuridico «minore», usate per agevolare la creazione di lavoro nei settori deboli a bassa retribuzione, dove, sappiamo, finisce la gran parte dei beneficiari di reddito minimo che hanno un lavoro come è stato evidenziato dal rapporto della Commissione di valutazione del Reddito di cittadinanza in Italia (Aa.Vv., 2021).

La pandemia ha reso evidente quanto siano importanti ammortizzatori sociali e sussidi contro la povertà, perché consentono non solo di contrastare le disuguaglianze, ma anche di stabilizzare il ciclo economico, tanto più in periodi di crisi. Alcuni dati lo testimoniano chiaramente. In Italia, il calo del reddito nel 2020, nel pieno della pandemia, è stato molto forte e pari al -2,8% in termini nominali (-2,6% in termini reali). Questa diminuzione è stata, però, significativamente inferiore a quella del Pil, contrattosi nello stesso periodo dell'8,9%, raggiungendo un livello pari a quello del 1998 (Istat, 2021). A tutti gli effetti la relativa tenuta dei redditi è stata possibile grazie all'aumento dei trasferimenti e delle misure di salvaguardia del reddito, soprattutto nelle aree del paese più a rischio marginalità già prima della pandemia. Ciò non di meno, un altro insegnamento che si può trarre da questa come da altre crisi è che se l'assistenza, nel breve periodo, consente di dare respiro alle emergenze sociali, da sola non risolve il problema della mancanza del lavoro.

In risposta a questi problemi, diversi paesi hanno di recente lanciato programmi sperimentali che puntano non ad agire sul *mismatch*, ma sulla creazione diretta di nuova occupazione. Sotto l'etichetta di *Job guarantee* questi programmi ribattono le assunzioni degli approcci offertisti, mettendo al centro degli interventi la domanda di lavoro territoriale e la creazione di lavoro «dignitoso», anche prevedendo forme di compartecipazione al costo del lavoro, in alcuni casi alternative ai sussidi, in altri potendo invece cumulare reddito da lavoro e integrazioni salariali. In

RPS

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa e Denise Padula

questo articolo vengono analizzate le esperienze pilota che sono in corso di sperimentazione in Austria, Belgio, Francia, con un'attenzione particolare al loro impianto generale, gli obiettivi, i target di riferimento, gli attori sociali coinvolti, il tipo di occupazione creata e il rapporto con i sussidi di disoccupazione e le politiche attive del lavoro.

In Italia non sono attive sperimentazioni analoghe, salvo un progetto pilota in corso di sperimentazione nella città di Roma – Territori a disoccupazione zero – nell'ambito dei fondi del Pnrr destinati alla rigenerazione urbana dei quartieri Tor Bella Monaca e Corviaie¹. Il progetto, ispirato al progetto *Territoires zéro chômeur de longue durée*, punta come in Francia a promuovere la creazione di nuova occupazione a partire da processi di mappatura dei bisogni realizzati in partenariato con gli attori sociali del territorio, utilizzando (tra le altre cose) gli strumenti della co-programmazione e co-progettazione previsti dalla nuova normativa sul terzo settore. Rimane tuttavia una sperimentazione senza un fondo di investimento ad hoc e senza un apposito sistema istituzionale per la replicabilità dei progetti in altri territori. Ma è alla luce di questi limiti che esperienze più consolidate assumono una grande rilevanza, potendo contribuire a tracciare ipotesi di lavoro per la definizione di un'architettura istituzionale.

Quello che emerge dall'analisi è un quadro piuttosto eterogeneo di strumenti e filosofie di intervento. Tutte condividono due aspetti di fondo. Il primo è che l'attivazione e la promozione dell'occupabilità da sole non bastano se slegate (come è oggi in genere) da interventi sulla domanda di lavoro territoriale, specie per le categorie più fragili, per le quali il binomio sussidi-lavoro non è scontato, così come quello formazione-lavoro. Il secondo, che la creazione diretta di lavoro sia finalizzata a garantire non solo il lavoro «dignitoso», che manca laddove il mercato non ne crea abbastanza, ma anche quello che serve ed è utile a rispondere ai bisogni insoddisfatti dei territori.

¹ Il progetto, coordinato dalla Sapienza Università di Roma, rientra nelle azioni «immateriali» dei Piani urbani integrati (Pui) di Corviaie e Tor Bella Monaca finanziati dal Pnrr. Le fasi del progetto sono 3: la conoscenza dei bisogni dei territori in oggetto e relativa mappatura dei bisogni, attraverso strumenti di analisi misti (quantitativi e qualitativi); l'animazione territoriale partecipata (ovvero aperta al coinvolgimento di tutti gli attori del territorio) per la costruzione di una strategia volta alla creazione/emersione di nuova domanda di lavoro; la promozione di percorsi di inserimento lavorativo che rispondano ai bisogni analizzati e mappati con il coinvolgimento del tessuto sociale e produttivo del territorio.

2. Dalla promozione dell'occupabilità alla creazione diretta di lavoro

Nonostante la loro natura (oggi) sperimentale, in realtà gli schemi di *job guarantee* hanno una lunga storia alle spalle. Idealmente essi puntano a contrastare la disoccupazione di lungo periodo (intesa come disoccupazione involontaria) garantendo un lavoro a chi è senza occupazione. Detto in altri termini, offrono un lavoro e un salario a coloro che cercano ma non riescono a trovare un'occupazione. Gli antecedenti teorici degli schemi di garanzia del lavoro risalgono al movimento per i diritti civili negli Stati Uniti e al vasto programma di investimenti pubblici tipico del *New Deal* rooseveltiano negli anni trenta, a J.M. Keynes e William Beveridge nella prima parte del ventesimo secolo e a Hyman Minsky. Quest'ultimo in particolare (1965), insieme a Beveridge, si è fatto promotore di una delle più celebri proposte di lotta alla povertà attraverso la creazione diretta di lavoro di ispirazione keynesiana con lo Stato che assume le funzioni di datore di lavoro di ultima istanza. Secondo Minsky la «guerra alla povertà» non va combattuta con le armi dei sussidi e dell'assistenza. In primo luogo, perché l'assistenza, sia pure legittima, conduce a ridistribuire il rischio povertà in maniera più equa su platee più ampie di popolazione, non a eradicarne i fattori strutturali che la producono. In secondo luogo, pur riconoscendo l'importanza dei programmi di welfare per l'assistenza, così come delle politiche per la riqualificazione e ricollocazione professionale, Minsky riteneva che per combattere la povertà fosse essenziale il raggiungimento della piena occupazione. Per un lungo periodo, il tema della garanzia del lavoro è stato in realtà oscurato. Non solo per le imponenti risorse pubbliche di cui necessita, ma soprattutto per il consenso trasversale che le misure *supply-side* hanno conquistato, mostrando tuttavia oggi una crescente crisi di legittimazione.

L'ultimo rapporto del Relatore speciale su povertà estrema e diritti umani del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni unite, Olivier De Schutter (2023) evidenzia come gli schemi di *Job guarantee*, concepiti come strumenti permanenti, possono contribuire alla sicurezza del reddito e delle condizioni contrattuali e allo stesso tempo ad aumentare la capacità di negoziazione dei lavoratori in tutta l'economia. Nel rapporto si specifica inoltre che i settori per la creazione di posti di lavoro dovrebbero essere idealmente identificati a livello locale, in base ai bisogni territoriali, dando priorità alla trasformazione ecologica e ai bisogni sociali non soddisfatti. Altre analisi come quella di Pavlina Tcherneva

RPS

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa e Denise Padula

(2022) evidenziano come la *Job guarantee* sia non solo un'alternativa al *workfare*, ma abbia anche impatti macroeconomici e salariali diretti, favorendo una crescita generalizzata dei salari. Attualmente alcune sperimentazioni sono in corso in Europa, seguendo approcci diversi, ma tutti condividendo alcuni principi di fondo: nessuno è inoccupabile; secondo, non manca il lavoro in generale, mancano i lavori necessari a coprire determinati bisogni territoriali. Antonopoulos (2023) ipotizza un superamento delle attuali politiche attive del mercato del lavoro che i vari paesi membri hanno adottato e la formulazione di una *Job guarantee* a livello europeo, in quanto evidenzia come, puntando esclusivamente su politiche attive del lavoro, i 4,5 milioni di persone in disoccupazione di lunga durata (nell'ottobre 2022) potrebbero rientrare nel mondo del lavoro solo parzialmente e in maniera non soddisfacente, nonostante le ingenti somme destinate a tale obiettivo dal Fondo sociale europeo. I corsi di formazione a breve termine che queste politiche prevedono, infatti, non sono sufficienti a colmare la condizione di disparità dei disoccupati di più lungo corso in termini di competenze. Allo stesso tempo, le misure di sostegno salariale non possono da sole ridurre la disoccupazione di lunga durata. Quello che manca è la domanda di lavoro, specie nelle aree territoriali più svantaggiate. Ed è su questo problema che intervengono i programmi di *Job guarantee*. Tra di essi rimangono differenze. Non siamo di fronte a un unicum che ha le stesse caratteristiche nei diversi paesi. Tutte condividono l'idea di mettere al centro la domanda di lavoro territoriale e la creazione di lavoro utile a soddisfare i bisogni territoriali. Ma sono diversi gli attori coinvolti, il ruolo dello Stato, la governance territoriale e le forme di sostegno, economico e istituzionale, alla creazione diretta di lavoro, nonché la genesi delle iniziative e i target che vengono raggiunti. Nel prossimo paragrafo metteremo a confronto alcune di queste esperienze con una particolare attenzione a quelle esperienze europee che più si stanno contraddistinguendo nel panorama internazionale: Francia, Austria e Belgio.

3. Genesi e obiettivi dei programmi

La Francia è stata tra i primi paesi in Europa a sperimentare un programma di *Job guarantee*. La genesi del finanziamento del progetto *Territoires zéro chômeur de longue durée* è sicuramente connessa alla sua storia che è interessante da ripercorrere. Un primo approccio alla sperimentazione

del progetto francese può essere fatto risalire alla metà degli anni '90, nel comune di Seiches-sur-le-Loir su iniziativa delle istituzioni locali. Successivamente, nel 2011, Atd Quart Monde rilancia il progetto in collaborazione con Secours catholique, Emmaüs France, Le Pacte civique et la Fédération des acteurs de la solidarité, mentre nel 2014 un gruppo di parlamentari si attiva per valutare e sostenere a livello istituzionale questo progetto. Nel 2015, Denis Prost di Atd Quart Monde, sotto la direzione di Patrick Valentin, ha realizzato uno studio macroeconomico che valutava i costi in termini di spesa pubblica della disoccupazione ad un minimo di 15.000 euro per persona all'anno (Prost, 2015). Questo studio, che è stato aggiornato nel 2017 da Christine Abrossimov e Denis Prost, stimava i costi diretti, indiretti e indotti della precarietà del lavoro e della disoccupazione tra i 16 mila e i 18 mila euro all'anno per persona impiegata a tempo pieno. Pertanto, lo studio suggeriva come la riallocazione dei costi diretti, indiretti e indotti della precarietà e della disoccupazione potesse confluire nella creazione e il finanziamento di posti di lavoro sostenibili e a tempo pieno per tutte le persone interessate, senza ulteriori spese di bilancio da parte della comunità e con il risultato di intervenire anche sui bisogni scoperti dei territori (Abrossimov e Prost, 2017).

A rafforzare la possibilità di sperimentazioni dal basso e territoriali, va sottolineata la presenza (dal 2003) di un'apposita legge costituzionale² che autorizza gli enti locali a sperimentare politiche pubbliche che non rientrano nelle competenze attribuite per un determinato periodo. La sperimentazione può durare al massimo cinque anni e viene valutata prima del suo termine per consentire al Parlamento di stabilire se la sperimentazione debba essere prorogata o modificata, per un massimo di tre anni, o mantenuta e generalizzata, o abbandonata.

Il moltiplicarsi delle iniziative porta nel 2016 all'approvazione all'unanimità all'Assemblea nazionale e al Senato³ del primo fondo di sperimentazione territoriale contro la disoccupazione di lungo periodo (*Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée* – Etcd). Il fondo raccoglie fondi statali, provenienti dai consigli dipartimentali e regionali, dalle comunità volontarie dei comuni che partecipano all'esperimento e da enti volontari pubblici e privati (Hodeau, Prost e Marhic, 2019).

² Loi constitutionnelle n. 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

³ Loi n. 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

Nell'ottobre dello stesso anno l'associazione Tzeld contro la disoccupazione di lunga durata viene creata. A novembre 2016 l'associazione ottiene l'autorizzazione per il lancio di dieci progetti sperimentali. Nel dicembre 2020 la seconda legge è approvata, sempre all'unanimità, dall'Assemblea nazionale e dal Senato⁴, estendendo la sperimentazione a 60 territori totali (corrispondenti a comuni o municipi). La legge del 2020 stabilisce inoltre i criteri e le modalità per la progressiva implementazione e per la sostenibilità della politica: per ciascun territorio oggetto di sperimentazione, entro dodici mesi dalla conclusione del progetto, un comitato scientifico condurrà una valutazione approfondita per determinare il corso successivo. Questa valutazione si concentrerà principalmente sull'analisi del costo del programma per le finanze pubbliche, sulle esternalità positive osservate e sui risultati ottenuti in confronto alle strutture di integrazione attraverso l'attività economica. A seconda degli esiti della valutazione, il comitato stabilirà le condizioni che consentono l'estensione, l'ampliamento o la resa permanente dell'esperimento, sulla base delle caratteristiche specifiche delle aree e dei gruppi target per il contrasto alla disoccupazione di lungo periodo.

Parallelamente al finanziamento istituzionale del quale il programma si avvale per la sua implementazione attraverso il Fondo di sperimentazione territoriale, diverse azioni realizzate nel 2022 e 2023 dal Centro risorse e sviluppo Tzeld sono cofinanziate dall'Unione europea nel quadro del Fondo sociale europeo Plus (Fse+) «Occupazione, inclusione, gioventù e competenze» 2021-2027, nell'ambito della priorità «Promuovere l'integrazione professionale e l'inclusione sociale». Le azioni complementari finanziate mirano a facilitare la nascita di una comunità di scambio e di capitalizzazione delle esperienze, per favorire e mantenere l'accreditamento dei territori, anche attraverso attività di formazione.

Per concludere, la sperimentazione ha preso avvio grazie all'attivazione di una rete di attori sociali, presto riconosciuta anche da attori istituzionali, e una struttura legislativa che ne ha permesso la legittimazione e il consolidamento. Non è tuttavia un fatto del tutto nuovo per la Francia. In realtà c'è in questo paese una lunga tradizione di interventi all'incrocio tra contrasto alla povertà e inserimento lavorativo «protetto» che risale ai primi programmi di reddito minimo, sin dal *Revenue Minimum*

⁴ Loi n. 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation «territoire zéro chômeur de longue durée».

Insertion (Rmi). In effetti i cosiddetti programmi di *Insertion* (vedi Ciarini, 2011) che possiamo dire anticipano la sperimentazione dei Tzclsd si sono collocati a metà strada tra il lavoro sovvenzionato, la formazione e la protezione sociale finanziata attraverso la fiscalità generale. Lungo i binari di una contaminazione reciproca tra politiche di accesso al lavoro, servizi sociali e formazione, in Francia da molti anni l'inserimento lavorativo fa perno sulla creazione di posti di lavoro in settori «protetti», specialmente nei servizi alle persone, da sempre visti come potenziale bacino occupazionale per disoccupati o percettori di reddito minimo. Quello che di nuovo c'è nei Tzclsd è l'attivazione dal basso (non top-down come è tradizione dell'interventismo pubblico francese), la previsione di un arco temporale molto più dilatato rispetto ai tradizionali programmi di *Insertion* e l'esplicito ancoraggio a piani occupazionali territoriali che vanno ben al di là dei soli servizi alle persone come è stato in precedenza, guardando ai bisogni territoriali in tutte le loro diverse articolazioni, sociali, culturali, ambientali.

A guardare bene, il nesso con i bisogni locali e la presenza di esperienze pilota è un tratto caratteristico di tutte le esperienze analizzate. In Austria, il *Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal* (Magma) è stato sperimentato a Marienthal, attualmente un quartiere di Vienna, ma soprattutto celebre per essere stata oggetto negli anni trenta della più importante (per l'epoca) ricerca sugli effetti sociali della disoccupazione da parte di Paul Lazarsfeld e del suo gruppo di lavoro (Jahoda, Lazarsfeld e Zeisel, 1986; vedi anche Pugliese, 1992). Marienthal era una tipica *company town* che si caratterizzava per la presenza di una sola e grande azienda che occupava la maggior parte della popolazione lavoratrice e la cui chiusura gettò nella disoccupazione l'intera comunità. La ricerca fu molto innovativa sul piano dell'analisi sociale. Ma il quadro emerso fu estremamente critico per l'assoluta mancanza di un significativo sostegno da parte del governo per ridurre la disoccupazione. Ben presto, infatti, la comunità, «stremata» come la definirono gli autori della ricerca, perse non solo tutti i punti di riferimento legati al lavoro ma anche la fiducia nel sindacato e nelle istituzioni.

La scelta di Marienthal per la sperimentazione della *Job guarantee* non è da questo punto di vista casuale. Il progetto è stato ideato da alcuni economisti dell'Università di Oxford e gestito dal Servizio pubblico per l'impiego, l'*Arbeitsmarktservice* (Ams) con un budget di 7,4 milioni di euro tra il 2020 e il 2024. Rispetto all'omologo francese le differenze sono sostanziali, pur essendo entrambi riconducibili a interventi che esplicitamente puntano alla piena occupazione. Il programma austriaco

RPS

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa e Denise Padula

si differenzia anzitutto per la governance: in questo caso è lo Stato, attraverso i servizi di pubblico impiego e le sue agenzie governative, a gestire il progetto in tutte le sue fasi. L'idea è quella di uno Stato che si fa «datore di lavoro di ultima istanza» (Wray e al., 2018) al fine di raggiungere la piena occupazione. Le modalità di attivazione riguardano l'aiuto nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, programmi di formazione per i futuri beneficiari del programma e la sovvenzione del costo del lavoro per i nuovi assunti (Department of Economics, University of Oxford, 2020). Non è tuttavia del tutto assimilabile questo modello a quello dello *State as employer of last resort* tipico del New Deal degli anni trenta. È vero infatti che c'è un ruolo forte riconosciuto alle strutture pubbliche nella creazione di lavoro per i disoccupati. Ma è anche vero che dei finanziamenti beneficiano imprese private del territorio che accettano di assumere i disoccupati per l'arco di tempo limitato alla durata della sperimentazione. Di contro molto residuale è lo spazio d'azione riconosciuto alle organizzazioni del terzo settore, se non come vedremo *It Works*, una impresa sociale controllata dal servizio pubblico per il lavoro territoriale.

Anche in Belgio la sperimentazione dei programmi di *Job guarantee* è stata preceduta da alcuni studi di fattibilità ed è attualmente in fase di implementazione con molte similitudini rispetto al caso francese, a partire dal nome (lo stesso), ma anche alcune sostanziali differenze. In primo luogo, va rimarcato il fatto che in Belgio è il governo federale ad essere responsabile dell'identificazione di aree oggetto di sperimentazione di programmi di garanzia del lavoro in consultazione con le Regioni. Si tratta dunque di un approccio più centralista che non prende avvio da progetti territoriali. In secondo luogo, l'accento è posto sullo sviluppo territoriale come volano per il riassorbimento della disoccupazione involontaria. Terzo, In Belgio come in Francia, il ruolo del terzo settore è molto rilevante, tanto nelle fasi di analisi dei bisogni e animazione territoriale, quanto nell'implementazione vera e propria del programma. Infine, per il caso belga va tenuta in considerazione una forte differenziazione su base regionale. Nella regione di Bruxelles sono stati avviati progetti ispirati al modello francese, a partire dal nome: *Territoires zéro chômeur de longue durée*, in sei comuni (Berchem Sainte-Agathe, Molenbeek/Koekelberg, Schaerbeek, Bruxelles Capitale, Forest, Saint-Gilles) (Mouvement Atd Quart Monde Belgique, 2022), mentre nella regione delle Fiandre una serie di iniziative sono promosse da Saamo, un'associazione che lavora sui bisogni educativi speciali, la protezione e la reintegrazione sociale di adolescenti e adulti. Dal 1994, la Regione di Bruxelles dispone di contratti di quartiere,

uno strumento di rigenerazione urbana che è diventato permanente nel 2010. Ogni anno, la Regione emette un bando di concorso rivolto ai Comuni per definire le nuove aree ammissibili, per rafforzare le aree urbane più svantaggiate della regione della capitale, per rispondere a bisogni locali in termini di alloggi, ristrutturazione di spazi pubblici, creazione di infrastrutture locali, miglioramento dell'ambiente e coesione sociale. Il 14esimo ciclo (2023-2028/2031) di questi contratti di quartiere sostenibili (*contrats de quartier durables*), che beneficiano di sovvenzioni regionali, prevede che nel presentare le loro candidature le autorità locali debbano soddisfare gli obiettivi dei *Territoires zéro chômeur*, in particolare redigendo un registro dei posti di lavoro/attività mancanti nella zona e studiando i modi per aiutare le persone a entrare nel mondo del lavoro; sono tenuti inoltre a presentare un audit energetico, proponendo un piano per l'efficientamento energetico in collaborazione con *Renolution*, il programma della regione di Bruxelles-Capitale avente come obiettivo quello di raggiungere un livello medio di prestazione energetica di 100kWh/m²/anno per tutte le abitazioni di Bruxelles nel 2050, ovvero un consumo medio ridotto di 3 volte rispetto alla situazione attuale.

I governi della Vallonia e di Bruxelles hanno comunicato l'intenzione di sperimentare uno schema di *Job guarantee* già nel 2019. Nell'accordo di programma il governo regionale ha stabilito tuttavia che è competenza della regione definire il quadro giuridico per lo sviluppo del progetto nei territori che si candidano volontariamente e, sempre sulla base di un approccio volontario, garantire l'attuazione di esperimenti pilota in collaborazione con gli attori sul territorio (Duverger e Warnant, 2023). Ancora una volta torna qui la questione dei rapporti tra competenze regionali e federali. Nel contesto belga, infatti, la spesa per la disoccupazione è principalmente di competenza federale, mentre il sostegno al progetto è gestito a livello regionale, essendo le politiche attive del lavoro di competenza delle regioni, con dei rischi di disallineamento dei costi nella realizzazione del progetto. Per mitigare questo problema, il governo federale belga ha incluso il suo sostegno alle regioni nel progetto *Territoires zéro chômeur* in una dichiarazione dell'ottobre 2020, al fine di garantirne una coerente realizzazione senza compromettere l'azione regionale di inserimento lavorativo (Mouvement Atd Quart Monde Belgique, 2022). Tra il 2022 e il 2026, è previsto un totale di 104 milioni di euro per l'attuazione di questa nuova politica occupazionale, con il cofinanziamento in parti uguali da parte del Fondo sociale europeo plus (Fse+) e della Vallonia, come è stato annunciato dal governo nell'ambito del *Déploiement de 17 projets Territoires zéro chômeur de longue durée* (Wallonie, 2022).

RPS

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa e Denise Padula

Il finanziamento Fse+ copre un massimo del 50% della spesa totale ammissibile del progetto. La guida e il monitoraggio sono a carico del *Service public wallon de l'Emploi et de la Formation professionnelle* (Forem), il Servizio pubblico vallone per l'impiego e la formazione professionale, e del Dipartimento di Economia sociale del servizio pubblico Vallone. La sperimentazione si inserisce nel quadro più ampio di schemi a sostegno dell'occupazione tra cui: programmi di incubazione d'impresa, azioni di sostegno all'economia sociale, iniziative di sviluppo dell'occupazione nel settore dei servizi sociali locali (*Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale*), programmazione di formazione e orientamento per disoccupati in cerca di lavoro, persone con disabilità o problemi di salute, persone in libertà vigilata, cittadini stranieri legalmente residenti nel territorio e beneficiari del reddito minimo. Queste sinergie forniscono importanti risorse in termini di analisi del bacino di utenza dei beneficiari e di valutazione del contesto per l'implementazione del programma. Va poi rimarcato il ruolo degli *Instances bassin emploi-formation-enseignement* (Ibefe) – organismi regionali di contrattazione e analisi tra le parti sociali e gli attori locali nei settori della formazione professionale, dell'occupazione e dell'integrazione occupazionale. Questi organismi sono chiamati a promuovere il bando per i progetti territoriali e a coadiuvare le idee e gli scambi tra gli attori nei rispettivi territori, oltre che a coordinare la rete dei partner principali. Rispetto ai *Comité local pour l'emploi* (Cle) francesi che, come si vedrà più avanti, sono l'unità territoriale deputata alla costruzione della strategia occupazionale territoriale, gli Ibefe si differenziano in quanto organismi già preesistenti la sperimentazione. In secondo luogo, il punto di innesco è allineare la formazione e il sostegno all'inserimento attivo nel mercato del lavoro alle richieste della domanda di lavoro locale che già c'è. Viceversa nel caso francese il punto di partenza è la domanda di lavoro potenziale, con l'obiettivo non solo di rafforzare quella esistente, ma crearne di nuova sulla base dei bisogni insoddisfatti. Ma su questo torneremo nei prossimi paragrafi.

4. I gruppi target, le condizioni di accesso e la governance territoriale

Target del programma francese sono i disoccupati di lungo periodo. Essi sono posti al centro del processo a partire dai loro bisogni e competenze e, non meno importante, dalle necessità e dai bisogni insoddisfatti di un territorio. L'obiettivo è la creazione di occupazione utile e in linea con le possibilità di inserimento dei beneficiari. A questo fine

la prima fase prevede la creazione della *Fabrique du consensus* (Fabbrica del consenso), attraverso una serie di iniziative e incontri di mobilitazione territoriale che confluiscono nell'attivazione sul territorio di un Cle, presieduto dalle autorità locali competenti (sindaco, presidente di reti intercomunali ecc.). Questo organismo riunisce tutti gli attori locali che si sono offerti di attuare il piano territoriale, tra cui i centri per l'impiego, un rappresentante degli attori economici locali, un rappresentante dei disoccupati di lunga durata e un rappresentante dell'associazione che gestisce il fondo di sperimentazione territoriale. Principale obiettivo del Cle è dunque la mobilitazione degli attori territoriali, attraverso un processo proattivo con lo scopo di identificare i beneficiari e includerli nella sperimentazione su base volontaria e, nelle fasi successive, monitorare e mobilitare il territorio sulla base dei bisogni locali insoddisfatti. In ragione della sua attivazione dal basso è necessario un periodo di preparazione perché un territorio possa candidarsi ed essere ammesso alla sperimentazione. L'associazione nazionale dei *Territoires zéro chômeur de longue durée* (Tzclld) si occupa di sostenere e accompagnare questi territori individualmente e collettivamente, dedicando una maggiore attenzione ai progetti nella fase emergente, al fine di rafforzare i cluster regionali e la loro sostenibilità grazie alla collaborazione con partner istituzionali e privati di ciascuna regione. I territori che istituiscono i Cle e che si candidano a implementare la sperimentazione potranno poi attivare delle *Entreprises à but d'emploi* (Ebe), ovvero delle imprese a scopo di impiego, finanziate grazie al fondo di sperimentazione territoriale (Tzclld, 2023a).

È importante sottolineare come la definizione di disoccupazione di lungo periodo nella sperimentazione francese è da intendersi in un senso più ampio rispetto alla più frequente concezione basata sulla totale privazione di impiego da più di dodici mesi. Infatti, il Cle, nel valutare l'eleggibilità al diritto all'impiego, distingue e include tre tipi di privazione del lavoro a lungo termine: l'assenza totale di lavoro, quando la persona non lavora da almeno 12 mesi; la privazione regolare del lavoro, ovvero se la persona ha lavorato in modo discontinuo negli ultimi 12 mesi; la privazione parziale dell'occupazione, quando la persona lavora in modo regolare e continuativo, ma non è in grado di ottenere un lavoro al regime orario adeguato. Il Cle valuta che la condizione dichiarata dalla persona corrisponda alle categorie di iscrizione a *France Travail* (il vecchio *Pôle emploi*) come persona in cerca di occupazione (Service-Public.fr, 2021). A seconda che la persona si trovi in una situazione di privazione totale,

RPS

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa e Denise Padula

regolare o parziale del lavoro, può avere uno statuto diverso presso il centro per l'impiego: una persona che è stata totalmente privata del lavoro negli ultimi 12 mesi sarà registrata nella categoria A e/o D, una persona che si trova in una situazione di occupazione discontinua alterna le categorie A, B e C, mentre una persona parzialmente privata del lavoro oscilla tra le categorie B, C ed E (Tzeld, 2020).

Tabella 1 - Classificazione delle persone in cerca di occupazione di France Travail (Pôle emploi)

Categorie	Categoria di persone in cerca di occupazione
A	Disoccupato tenuto a svolgere ricerca di lavoro attiva: azioni regolari di ricerca di lavoro di cui si possa dare prova (domande inviate, partecipazione a sessioni di assistenza alla ricerca di lavoro ecc.); Disoccupato alla ricerca di un lavoro indipendentemente dal tipo di contratto (contratto a tempo indeterminato, determinato, full-time, part-time, stagionale)
B	Persona impiegata in un'attività ridotta per un massimo di 78 ore al mese, tenuta ad effettuare una ricerca attiva di lavoro
C	Persona che ha svolto un'attività ridotta per più di 78 ore al mese, tenuta a compiere atti positivi di ricerca di lavoro
D	Disoccupato, che non è immediatamente disponibile e che non è obbligata alla ricerca di un impiego (persona in cerca di lavoro in formazione, malata ecc.)
E	Persona che ha un lavoro e che non è tenuta alla ricerca di lavoro

Fonte: <https://www.service-public.fr/>, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13240>.

A queste categorie si aggiungono nella valutazione dei Cle i disoccupati che ricevono un'indennità di disoccupazione inferiore al salario minimo, i beneficiari del *Revenu de solidarité active* (Rsa), il reddito minimo garantito francese, non registrati come persone in cerca di lavoro, giovani Neet, che non sono né quindi occupati, né in formazione, né in cerca di lavoro e non registrati al *Pôle emploi*.

Nei *Territoires zéro chômeur de longue durée* i criteri di attivazione e di inclusione sono ad ampio raggio, promuovendo un processo di riconoscimento sociale dei beneficiari di tipo *bottom-up* e incoraggiando l'espressione di input sia dei disoccupati di lungo corso sia dei cittadini tutti, in quanto beneficiari indiretti del programma attraverso lo sviluppo di attività che sono utili alle comunità locali.

C'è inoltre un legame stretto con i processi di democrazia partecipativa (Tcherneva, 2022), differenziandosi in questo modo da altre politiche attive del lavoro che prevedono invece un orientamento più costrittivo

e *work-first* rispetto all'orientamento professionale da parte degli operatori (Beck, 2018). In Francia, quindi, la sperimentazione si basa sulla mobilitazione civica e sulla partecipazione volontaria dei beneficiari. Riunendo gli attori locali, il Cle locale gestisce il progetto per arrivare alla creazione di occupazione da parte di una o più Ebe per ogni territorio. Le Ebe possono essere in linea con le condizioni previste dagli articoli 1 e 2 della legge 2014-856 del 31 luglio 2014 sull'economia sociale: cooperative, società mutualistiche, associazioni, società commerciali con il riconoscimento di «imprese solidali di utilità sociale».

Le Ebe dunque assumono le persone riconosciute dalla commissione locale per l'impiego come disoccupate permanenti su base volontaria, con contratto a durata indeterminata e al livello del salario minimo, per sviluppare attività utili al territorio, complementari e non in competizione con l'offerta esistente, pubblica oppure privata. Le Ebe possono inoltre contare su sovvenzioni speciali in fase di avviamento. A questo fine, la *Caisse des dépôts et consignations* (Cdc), tramite la *Banque des territoires*, concede prestiti agevolati, da 50 mila a 150 mila euro, per la costituzione del «capitale», che fungono anche da leva per l'attrazione di ulteriori investimenti privati.

L'esperienza belga si richiama espressamente ai *Territoires zéro chômeur de longue durée*, ma se ne discosta, come già detto, per l'accento posto soprattutto sullo sviluppo territoriale delle regioni, a partire dalle scelte di finanziamento, che sono in capo allo Stato federale. I beneficiari sono inoltre limitati ai *Chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi* (Cci), persone completamente disoccupate da almeno 2 anni e residenti nella regione da almeno 6 mesi (Wallonie, 2022). Questa condizione di 24 mesi viene verificata come segue: o la persona è registrata come disoccupato in cerca di lavoro presso il *Forem*, ovvero il Servizio pubblico per l'impiego e la formazione professionale che rilascia un certificato di 24 mesi di disoccupazione, oppure, se la persona non è registrata come disoccupata in cerca di lavoro o non lo è da 24 mesi, il *Forem* lo certifica e la condizione è attestata anche da una dichiarazione firmata dalla persona. Questo metodo prevede che il *Forem* monitori la disoccupazione delle persone interessate, raggiungendo allo stesso tempo le persone che per questo periodo sono rimaste al di fuori dei canali tradizionali di registrazione e supporto come persone in cerca di lavoro. Tuttavia, se le persone desiderano aderire al progetto, devono prima registrarsi presso il *Forem*, utilizzando strumenti digitali o di persona, con l'aiuto degli operatori pubblici e di quelli attivi nel progetto territoriale (Gouvernement de Wallonie, 2022).

RPS

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa e Denise Padula

RPS

I PROGRAMMI DI JOB GUARANTEE. ANALISI DELLE ESPERIENZE PILOTA IN FRANCIA, AUSTRIA E BELGIO

Nella regione Vallonia la governance locale, in particolare attraverso la commissione locale, ha il compito di coinvolgere gli attori economici locali in uno sforzo congiunto volto a identificare le attività da sviluppare, che non entrino in competizione (come in Francia) con il lavoro pubblico e con quello privato. I progetti selezionati sono supportati, durante la fase di lancio del progetto, da un'Agenzia di consulenza in economia sociale (Aces). Le Aces sono agenzie finanziate dal governo federale per sostenere lo sviluppo dell'economia sociale, offrendo consulenza legale e fiscale, formazione, supporto alla ricerca e progettazione per le organizzazioni dell'economia sociale. Il servizio è finanziato dalla Regione e comporta un supporto multidisciplinare per il capofila che può essere una città, un piccolo comune, un *Centre public d'action sociale* (Cpas), ossia le strutture pubbliche deputate all'erogazione delle prestazioni assistenziali contro la povertà e l'inclusione lavorativa, un'associazione, oppure una società privata a scopo sociale o un'impresa sociale accreditata. Ogni territorio deve anche identificare i datori di lavoro, comprese imprese private, che si impegnano ad assumere i lavoratori impiegati nell'ambito del progetto. Al programma può partecipare qualsiasi tipo di azienda, senza alcuna condizione, indipendentemente dalla sua forma giuridica e dalla natura delle sue attività (di mercato o non di mercato, a scopo di lucro, sociale o meno), purché le nuove attività che si vanno a delineare nel quadro del programma vadano davvero a coprire un bisogno non coperto e non si sovrappongano ad attività (pubbliche o private) già presenti nel territorio. Può trattarsi di un'azienda esistente o di una nuova azienda da creare nell'ambito dell'esperimento sul modello delle Ebe francesi. Per quanto riguarda la forma contrattuale prevista, è a discrezione delle aziende ricorrere a un contratto a durata indeterminata o determinata, tenendo in considerazione che il finanziamento regionale è però garantito solo fino alla fine della sperimentazione.

Venendo infine al programma di Marienthal, siamo di fronte a un modello che presuppone una forte presenza pubblica, non solo nel finanziamento ma anche nella creazione diretta di nuova occupazione ma, di contro, si rileva un minore attivismo degli attori dell'economia sociale. In questo quadro, la prospettiva di «Stato come datore di lavoro di ultima istanza» si manifesta prevalentemente in tre modalità. Se da un lato, infatti, si cerca di incoraggiare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, anche attraverso la formazione dei beneficiari del programma, dall'altro è lo stesso Stato a collaborare con un ente terzo, una impresa sociale (*It.Works*) specializzata nell'attuazione di politiche attive del lavoro e

provider del servizio pubblico per l'impiego dell'Austria del Sud. Infine, come si vedrà meglio in seguito, lo Stato interviene attraverso il co-finanziamento della retribuzione, man mano decrescente nel corso del tempo, per i nuovi occupati. La partecipazione al programma è volontaria, a partire dai criteri di inclusione del gruppo target (residenza nel comune e disoccupazione di lunga durata da 12 mesi o più o da 9 a 12 mesi). Tuttavia, è fondamentale sottolineare come un rifiuto di adesione preveda una riduzione del sussidio di circa il 30%, corrispondente a circa 390 euro in meno al mese. Questo provvedimento sanzionatorio ha sicuramente contribuito in maniera considerevole a trattenere i beneficiari nel programma, la cui partecipazione è risultata quasi universale: le sole eccezioni sono riconducibili a eventi quali malattia o perché i disoccupati hanno trovato un impiego regolare prima dell'inizio del programma.

A Marienthal, il programma è stato implementato da *It.Works* in tutte le sue fasi. L'offerta di lavoro garantito, preceduta da una formazione obbligatoria personalizzata di circa otto settimane, è stata formulata sulla base delle esigenze individuali dei partecipanti, che, in primo luogo, sono stati aiutati a trovare un lavoro sovvenzionato nel mercato del lavoro locale. I partecipanti rimasti senza collocamento sul mercato del lavoro locale hanno invece ricevuto un'offerta di lavoro direttamente da *It.Works*, per la realizzazione di progetti di utilità civica o servizi comunali. Si tratta di attività come l'assistenza all'infanzia, il giardinaggio, la ristrutturazione e la falegnameria, a seconda degli ordini acquisiti dall'impresa, che in questo caso funge da aggregatore di domanda di lavoro territoriale. Inoltre, i partecipanti sono stati aiutati a sviluppare e proporre proprie iniziative per progetti sulla base delle loro competenze e della conoscenza locale delle esigenze della comunità. Più concretamente, esempi di progetti proposti dai partecipanti e realizzati nel quadro dell'impresa sociale sono stati un laboratorio per rinnovare i mobili, la manutenzione dei giardini pubblici, il sostegno agli anziani residenti nelle loro attività quotidiane, la pianificazione e la costruzione di una pista ciclabile e la ristrutturazione di un'area di sosta del museo comunale (Kasy e Lehner, 2023).

5. Salari, costo del lavoro e impatti occupazionali

Una questione dirimente degli schemi di *Job guarantee* riguarda il costo del lavoro «garantito» e le modalità attraverso cui si garantisce che questo lavoro sia anche dignitoso sul piano dei salari. In Francia il costo è

parametrato a quello sostenuto per il pagamento dei sussidi, nell'idea che sia più conveniente pagare per far lavorare una persona disoccupata piuttosto che assisterla economicamente. Se nessuno è inoccupabile, come è negli intendimenti originari dei proponenti, la disoccupazione è uno spreco che non può che essere riassorbito con il lavoro, anche sussidiato, purché utile alle necessità (insoddisfatte) di un territorio. In concreto, il costo per ogni partecipante alla sperimentazione è costituito dal contributo allo sviluppo dell'occupazione (Cde) che a sua volta è composto da una parte finanziata dallo Stato e da una parte finanziata dai Dipartimenti interessati. Per la seconda fase sperimentale (periodo 2021-2026), che prevedeva l'estensione della sperimentazione dai primi 10 territori a 50 nuovi territori, l'articolo 24 del decreto n. 2021-863⁵ di attuazione della legge del 14 dicembre 2020⁶ stabiliva un contributo ministeriale tra il 53% e il 102% del salario minimo orario lordo per ogni posto di lavoro a tempo pieno (Fte). L'importo esatto della quota dello Stato viene stabilito annualmente per ordine del Ministero del Lavoro. Lo stesso articolo stabilisce inoltre che i Dipartimenti interessati devono contribuire con il 15% della quota statale. Tuttavia, dal 1° ottobre 2023 al 30 giugno 2024, l'ordinanza annuale ha fissato l'importo del contributo dello Stato al 95% del salario minimo orario lordo per un occupato a tempo pieno⁷. Il contributo dei Dipartimenti è quindi pari al 15% del 95% del salario orario lordo per un occupato a tempo pieno⁸. Al 1° gennaio 2024, l'importo totale del finanziamento pubblico, ovvero il Cde, è stimato a 23.165 euro per occupato a tempo pieno all'anno (Tzeld, 2023b) che grosso modo è pari al costo medio dell'assistenza per ogni beneficiario tra sussidi di disoccupazione e reddito minimo garantito: ma d'altra parte è proprio questo l'obiettivo: non tagliare la spesa per indennità, ma rendere più conveniente spendere per creare lavoro piuttosto che per la sola assistenza. Questo spiega anche il vincolo rispetto alla non concorrenzialità con i posti di lavoro pubblici e privati

⁵ Décret n. 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation «territoire zéro chômeur de longue durée».

⁶ Loi n. 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation «territoire zéro chômeur de longue durée».

⁷ Arrêté du 31 juillet 2023 fixant le montant de la participation de l'Etat au financement de la contribution au développement de l'emploi du 1er juillet 2023 au 30 juin 2024.

⁸ Art. 24, Décret n. 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation «territoire zéro chômeur de longue durée».

del territorio. Lo stesso articolo 24 del decreto n. 2021-863 pone un limite al finanziamento dei posti di lavoro aggiuntivi occupati da persone non disoccupate. Questi posti di lavoro possono essere finanziati fino a un massimo del 10% della forza lavoro totale equivalente a tempo pieno (Fte), calcolata come media annuale. L'importo e i metodi di calcolo del Cde sono gli stessi dei disoccupati di lungo periodo. Tuttavia, quando questa percentuale supera il 10% del totale della forza lavoro il finanziamento viene decurtato. Inoltre, in caso di posti di lavoro aventi una retribuzione superiore al salario minimo, è l'azienda a coprire la parte eccedente, indipendentemente dallo status della persona che occupava il posto prima dell'assunzione⁹.

È da notare come in Francia i tradizionali programmi di occupazione sovvenzionata limitano la durata dei contratti di lavoro e dei sussidi a un massimo di due anni. Al contrario, il progetto Tzclde (di 5 anni) supera il limite temporale dell'occupazione sovvenzionata (Béraud e Higé, 2020). Questa inclusione a lungo termine nel diritto generale è vista come un modo per uscire dalla frequente intermittenza tra programmi di inserimento occupazionale (Levené, 2011). Sui risultati conseguiti, sono disponibili alcune valutazioni che consentono di individuare punti di forza e di debolezza della sperimentazione. Il rapporto 2021 del Comitato scientifico evidenzia anzitutto un impatto positivo sui percorsi di reinserimento lavorativo. In assenza del progetto, solo la metà degli assunti all'interno delle Ebe avrebbe trovato un'occupazione e solo un terzo avrebbe avuto un contratto a tempo indeterminato. Rispetto quindi a una situazione controfattuale senza Ebe, la loro attivazione ha consentito di aumentare le chance occupazionali e il benessere dei beneficiari (salute, integrazione sociale, fiducia in se stessi ecc.). L'ingresso in una Ebe determina infatti un netto miglioramento delle condizioni materiali di vita dei beneficiari, in particolare rispetto alla sostenibilità dei costi per l'alloggio, la mobilità e l'integrazione nel tessuto sociale. Anche lo stato di salute migliora, così come l'accesso ai servizi sanitari. È bene ricordare che la dinamica di reclutamento si rivolge ai profili più lontani dall'occupazione, per cui può essere considerato un risultato positivo l'aver impattato positivamente sulle traiettorie di inserimento occupazionale, sulla riduzione del rischio inattività e sul miglioramento del benessere psicosociale. Nelle prime dieci aree di sperimentazione (2016-2020), più di 1.000 persone sono state assunte con

RPS

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa e Denise Padula

⁹ *Ivi*.

contratti a tempo indeterminato (Grandguillaume, 2023). In media, erano disoccupati da più di 4 anni e il 25% era disabile (*inv*). A gennaio 2023, il loro numero è arrivato 2.423 (su un totale di beneficiari coinvolti volontariamente di 3.105) per 71 Ebe convenzionate. Di questi, il 52% ha un'occupazione a tempo pieno, mentre solo il 9,1% ha un contratto a tempo parziale (Tzeld, 2024).

Di contro permangono alcune criticità, relative in particolare al principio della non concorrenza con i lavori pubblici e privati. Un primo problema rilevato ancora dal Comitato scientifico per la valutazione della sperimentazione (2021) riguarda la difficoltà a rimanere dentro questi limiti, da un lato per la difficoltà concreta a non andare in sovrapposizione con il mercato del lavoro locale, dall'altro per il rischio (conseguente a questi stessi limiti) di finire per finanziare lavori in settori residuali come il riciclo e riuso, lavori di pubblica utilità, alcuni servizi leggeri di assistenza alle persone. Un secondo problema ha a che fare invece con la crescente selettività del reclutamento, con possibili effetti di selezione avversa che tenderebbero a prodursi in alcuni casi nei confronti dei beneficiari più deboli e distanti dal mercato del lavoro. Resta il fatto che la sperimentazione ha contribuito senza dubbio a migliorare sul piano quantitativo e qualitativo le chance di reinserimento sociale e occupazionale di un numero crescente di disoccupati di lungo periodo. A questo fine va rimarcato l'arco temporale di più lungo periodo (rispetto ai comuni programmi di *Insertion*) che ha contribuito a sedimentare la sperimentazione, rafforzando il legame tra misure per l'inserimento occupazionale e piani di sviluppo delle imprese sociali costituite ad hoc. Ai fini della loro sostenibilità economica è importante poter contare su un arco di tempo abbastanza ampio (5 anni) per evitare il rischio di perdere l'occupazione ottenuta una volta terminati i finanziamenti dedicati.

Su questo punto si misura la distanza principale con le altre due esperienze analizzate. In Belgio la sperimentazione ha una durata di 24 mesi, durante i quali i beneficiari possono combinare una parte delle indennità ricevute (perché disoccupati o senza lavoro) con un reddito da lavoro in seguito al loro coinvolgimento nel programma. Nello specifico, mantengono il 20% dell'indennità di disoccupazione, del reddito di integrazione sociale o dell'indennità sostitutiva del reddito quando trovano un'occupazione (Dermagne, 2022). La definizione del tipo di contratto e la sua durata sono a carico dell'azienda e comunque vincolati all'orizzonte temporale dei 24 mesi. In secondo luogo,

non c'è un'alternativa secca tra sussidi e lavoro garantito, ma una combinazione dei due, con i secondi che in tal caso possono funzionare da *in-work benefit*, cioè integrazioni reddituali che consentono di aumentare il rendimento netto del lavoro quando il reddito percepito è molto basso. Anche in Austria la sperimentazione ha un orizzonte temporale più limitato, corrispondente al periodo di incentivazione dell'occupazione. A Marienthal le agevolazioni per le assunzioni hanno coperto il 100% del costo del lavoro per i primi 3 mesi e il 66% per i 9 mesi successivi (Kasy e Lehner, 2023), per una spesa a carico del Servizio pubblico per l'impiego pari a 30.000 euro annui. A tutti i partecipanti – sia i lavoratori impiegati nell'impresa sociale gestita da *It.Works*, sia quelli impiegati nel settore privato – è stato garantito il salario minimo specifico di settore, come stabilito dalla contrattazione collettiva in Austria, corrispondente a circa 1.500 euro al mese, a fronte di un salario medio mensile di 3.308 euro nel comune.

La sperimentazione è giunta di recente a termine ed è disponibile una stima degli impatti prodotti nel periodo in cui sono state in vigore le sovvenzioni (Kasy e Lehner, 2023). Il rapporto di valutazione, condotto tra l'altro ricorrendo al metodo controfattuale (cioè mettendo a confronto il gruppo dei beneficiari con un gruppo aventi medesime caratteristiche di partenza ma non «trattato»), evidenzia impatti positivi non solo sull'occupazione (che per il gruppo dei beneficiari aumenta) ma anche sul benessere psicosociale e sull'interazione tra le persone. Questi effetti sono importanti non solo in sé (per lo stretto collegamento che c'è tra benessere e lavoro), ma anche per l'importanza che ebbero nel (già citato) pioneristico studio condotto proprio a Marienthal da Paul Lazarsfeld, Marie Jahoda e Heinz Heisel. Ma è soprattutto rispetto al lavoro che i ricercatori evidenziano l'impatto positivo. Tutti coloro a cui è stato offerto un lavoro dopo la fase di formazione di 8 settimane lo hanno accettato, con una riduzione sul tasso di disoccupazione di lungo periodo di 1,5 punti percentuali. Questi effetti andranno monitorati nel medio-lungo periodo. Il contratto sovvenzionato è infatti limitato alla fine della sperimentazione (marzo 2024). I datori di lavoro possono legalmente licenziare i lavoratori sovvenzionati in qualsiasi momento, durante o dopo il sussidio. In caso di ripetuti licenziamenti, questo influisce negativamente sulle aziende sovvenzionate, riducendo la possibilità di collaborazioni future con i servizi per l'impiego. Trattandosi di una sperimentazione arrivata a conclusione di recente e considerando il forte coinvolgimento

RPS

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa e Denise Padula

pubblico, sia in termini di contributo monetario alla creazione di lavoro, sia impiegando direttamente (tramite *It.Works*) coloro che non hanno trovato una occupazione nel mercato del lavoro locale, occorrerà valutare, se e quanta di questa nuova occupazione resisterà alla fine del programma.

6. Conclusioni

Di recente diversi paesi europei hanno lanciato programmi per la creazione diretta di nuova occupazione. L'obiettivo è duplice: da un lato favorire la messa in atto di investimenti pubblici per sostenere la domanda di lavoro territoriale; dall'altro favorire la partecipazione degli attori sociali nell'individuazione dei bisogni e delle iniziative da sostenere per creare lavoro. Programmi di questo tipo si stanno diffondendo in Austria, in Francia, in Belgio. Come è stato evidenziato, non siamo di fronte a un unicum che ha le stesse caratteristiche nei diversi paesi. In effetti, anche solo limitando lo sguardo a questi tre casi nazionali, il tema della *Job guarantee*, che inizia a guadagnare attenzione nel dibattito europeo, si presta a diverse traduzioni, non tutte riassumibili entro il perimetro dello Stato come datore di lavoro di ultima istanza. In alcuni casi, come nel caso dei *Territoires zéro chômeur de longue durée* e dell'esperienza pilota attuata a Marienthal in Austria, si tratta di misure per il reinserimento lavorativo dei disoccupati di lungo periodo, in altri (le sperimentazioni belghe) di programmi rivolti non solo a specifiche categorie fragili, ma a platee più ampie di persone in cerca di nuova occupazione o da ricollocare nel quadro di piani locali per lo sviluppo. Inoltre, mentre alcuni (in Austria) si ispirano al modello dell'intervento diretto dello Stato come datore di lavoro di ultima istanza (come nell'esperienza storica del *New Deal* rooseveltiano), altri finanziano progetti nell'economia sociale territoriale in cui le istituzioni coprono una frazione del costo del lavoro, purché i posti di lavoro creati (e pagati almeno al livello del salario minimo legale) non siano concorrenziali né con l'occupazione pubblica, né con quella privata di mercato (Francia). In altri, ancora, il lavoro che viene creato è supportato economicamente da un contributo diretto pubblico alternativo ai trasferimenti, in altri dalla possibilità di cumulare reddito e sussidi di disoccupazione (Belgio). L'esperienza francese e quella belga sono concepite come scalabili, ovvero mettono in campo una metodologia di intervento che dall'analisi

dei bisogni all'animazione territoriale, fino alla strategia occupazionale, è replicabile (in termini di governance) in contesti diversi tra loro. Il caso francese si distingue per il contesto legislativo che ha favorito, in tempi relativamente contenuti (2016-2023), il diffondersi della sperimentazione dei Tzcd a 60 territori, grazie soprattutto alla costituzione di un Fondo di investimento nazionale che non solo eroga finanziamenti, ma dà anche assistenza tecnica ai territori che intendono fare domanda per attivare un *Territoires zéro chômeur*. Il modello belga presenta molte similitudini rispetto a quello francese: la mobilitazione della comunità locale, non solo dei partecipanti, il bilancio delle competenze e la mappatura dei bisogni. Tuttavia, si presenta più debole dal punto di vista legislativo, non disponendo di una legge per la sperimentazione locale che possa facilitare processi di istituzionalizzazione di tali programmi sul piano finanziario. Va inoltre rimarcato il fatto che la decisione di attivare o meno un progetto spetta alle istituzioni, alle regioni nello specifico, al momento la regione della Vallonia e quella di Bruxelles. Il finanziamento attinge in gran parte dal budget regionale (Vallonia e Bruxelles) e l'implementazione dei programmi non prevede un fondo dedicato, anche se può contare su un cospicuo budget gestito dalle regioni, anche grazie al finanziamento (come nel caso francese) da parte del Fse+. Resta una distanza sul piano finanziario che spiega il costante aumento dei progetti attivati in Francia, dalle prime sperimentazioni attivate dal basso e su base volontaria da parte di un pool di finanziatori privati alla istituzionalizzazione del Fondo di investimento nazionale. Il caso austriaco è quello che più si discosta dalla sperimentazione francese. Non solo per la presenza diretta del pubblico nel garantire l'occupazione a chi partecipa al programma, ma anche per la presenza di *It.Works*, un'impresa sociale provider della pubblica amministrazione austriaca, che si occupa di tutto il processo di implementazione e della formazione preliminare obbligatoria ai partecipanti. Questa impresa sociale garantisce altresì un'occupazione ai partecipanti rimasti senza collocamento nonostante la partecipazione al programma. Si tratta dunque di un soggetto attuatore che si affianca alle imprese e ai provider destinatari dei contributi che sussidiano i salari dei disoccupati «messi al lavoro». Come è stato messo in evidenza, il pubblico in Austria sovvenziona anche i provider privati (non esclusivamente le imprese sociali a scopo occupazionale come in Francia), pagando il 100% del costo del lavoro per i primi 3 mesi e il 66% del costo del lavoro per i 9 mesi successivi. I datori di lavoro possono licenziare i lavoratori sovvenzionati

RPS

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa e Denise Padula

in qualsiasi momento, durante o dopo il sussidio. Tuttavia, in caso di ripetuti licenziamenti, questo influisce negativamente su queste aziende che vengono messe progressivamente ai margini del programma. Il quadro che abbiamo delineato presenta, come evidente, ancora una certa varietà di soluzioni. Tutte e tre, tuttavia, condividono alcuni caratteri di fondo. Il primo è che la creazione di lavoro è un processo di «costruzione sociale» della domanda di lavoro potenziale da attivare a partire dai bisogni insoddisfatti di un territorio. Il secondo che l'attivazione e l'occupabilità da sole non bastano per riassorbire la disoccupazione, specie quando si tratta di categorie fragili che cumulano insieme più svantaggi. Se nei loro confronti il binomio sussidi-lavoro non è scontato, lo stesso si può dire di quello che lega le politiche attive del lavoro e i processi di riqualificazione professionale. Piuttosto quello che emerge è la necessità di integrare queste misure all'interno di piani occupazionali territoriali, al fine di promuovere non un lavoro purchessia, ma occupazioni utili a rispondere alla necessità di un territorio.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., 2021, *Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, Roma, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf>.
- Abrossimov C. e Prost D., 2017, *Étude macroéconomique sur le coût de la privation d'emploi*, <https://etcl.d.fr/wp-content/uploads/2020/06/etude-macro-maj-20170613.docx.pdf>.
- Antonopoulos R., 2023, *Has the Time for a European Job Guarantee Policy Arrived?*, Levy Economics Institute, Working Paper, n. 1022.
- Beck V., 2018, *Capabilities and choices of vulnerable, long-term unemployed individuals*, «Work, Employment and Society», vol. 32, n. 1, pp. 3-19.
- Béraud M. e Higél J.-P., 2020, *Territoire zéro chômeur de longue durée: les luttes d'interprétation d'un droit à l'emploi*, «La nouvelle revue du travail», n. 17.
- Bonoli G., 2011, *Seven: Active labour market policy and social investment: a changing relationship*, in Morel N., Palier B. e Plame J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, Policy Press, Bristol, Uk, pp. 181-204.
- Ciarini A., 2011, *Le politiche di inserimento lavorativo in Italia, Francia e Regno Unito*, in Paci M. e Pugliese E. (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, il Mulino, Bologna, pp. 119-142.
- Ciarini A. e Paci M., 2020, *Reddito minimo e tempo di lavoro nella società pluriattiva*, in Ciarini A. (a cura di) *Politiche di Welfare e Investimenti Sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 167-188.

- Ciarini A., Girardi S. e Pulignano V., 2020, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro. Le trappole dell'attivazione work-first e i mutamenti delle politiche sociali*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di Welfare e Investimenti Sociali*, il Mulino, Bologna.
- De Schutter O., 2023, *The employment guarantee as a tool in the fight against poverty*, Human Rights Council, fifty-third session, <https://digitallibrary.un.org/record/4011274#record-files-collapse-header>.
- Department of Economics, University of Oxford, 2020, *World's first universal Job Guarantee experiment starts in Austria*, Oxford, <https://www.ox.ac.uk/news/2020-11-02-world-s-first-universal-jobs-guarantee-experiment-starts-austria>.
- Dermagne P.-Y., 2022, *Un budget solidaire pour soutenir les citoyens et aider les entreprises*, <https://dermagne.belgium.be/fr/budget-2022-24>.
- Duverger T. e Warnant A., 2023, *Vers une garantie d'emploi territorialisée pour une Europe solidaire*, Fondation Jean-Jaurès, Parigi, <https://www.jean-jaurès.org/publication/vers-une-garantie-demploi-territorialisée-pour-une-europe-solidaire/>.
- Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée [Etclld], 2023, *L'expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée. Synthèse de pilotage*, Rezé, <https://etclld.fr/wp-content/uploads/2023/02/note-synthese-pilotage-vf.pdf>.
- Fossati F., Liechti F. e Wilson A., 2021, *Participation in labour market programmes: A positive or negative signal of employability?*, «Acta Sociologica», vol. 64, n. 1.
- Gouvernement de Wallonie, 2019, *Déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024*, Namur, https://www.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/declaration_politique_regionale_2019-2024.pdf.
- Gouvernement de Wallonie, 2022, *Plan de relance de la Wallonie et PSOP*, Namur, https://www.uvcw.be/no_index/files/8761-2022-05-03---territoires-zero-chomeur-ngw-.pdf.
- Grandguillaume L., 2023, *Expérimenter pour rendre l'utopie réaliste*, in Thème 5 - «Travail, emploi, formation: penser l'interdépendance», Collection économie collective et territoires, Ciriéc, pp. 33-39.
- Hodeau C., Prost D. e Marhic S., 2019, *Création et management d'une entreprise à but d'emploi: gros plan sur l'expérience de Pipriac et Saint-Ganton*, «Le journal de l'école de Paris du management», n. 140, pp. 22-29, <https://doi.org/10.3917/jepam.140.0022>.
- Ingold J., 2020, *Employers' perspectives on benefit conditionality in the UK and Denmark*, «Social Policy & Administration», vol. 54, n. 2, pp. 236-249.
- Istat, 2021, *Rapporto annuale 2021. La situazione del Paese*, Roma, <https://www.istat.it/it/archivio/259060>.
- Jahoda M., Lazarsfeld P.F. e Zeisel H., 1986, *I disoccupati di Marienthal*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Kasy M. e Lehner L., 2023, *Employing the Unemployed of Marienthal: Evaluation of a Guaranteed Job Program*, CESifo Working Paper, n. 10394.

RPS

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa e Denise Padula

- Levené T., 2011, *Les politiques d'insertion: quelle pertinence pour les «inemployables»?*, «Formation emploi», n. 116, pp. 51-67, <https://doi.org/10.4000/formation-emploi.3472>.
- Marchal S., Marx I. e Verbist G., 2018, *Income support policies for working poor*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Minsky H., 1965, *The Role of Employment Policy*, Institute of Industrial Relations, University of California, Berkeley.
- Mouvement Atd Quart Monde Belgique, 2022, *Des Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Belgique: L'emploi décent comme un droit pour toutes et tous*, Francia, <https://atd-quartmonde.be/cms/wp-content/uploads/2022/03/note-tzcl-d-atd-2022.pdf>.
- Prost D., 2015, *Étude macroéconomique sur le coût de la privation d'emploi*, France, www.tzcl-d.fr/wp-content/uploads/2017/07/Etude-macro-MAJ-20170613.docx.pdf.
- Pugliese E., 1992, *Sociologia della disoccupazione*, il Mulino, Bologna.
- Service-Public.fr, Le site officiel de l'administration française (n.d.), <https://www.service-public.fr/>.
- Service-public.fr, 2021, *Demandeurs d'emploi - Chômage: quelles sont les catégories de demandeurs d'emploi?*.
- Tcherneva P.R., 2022, *Lavoro garantito. Un programma per la piena occupazione*, Meltemi, Milano.
- Territoire zéro chômeur de longue durée (Tzcl-d), 2020, *La privation durable d'emploi. Referentiel de l'équipe expérimentale*, Nantes, <https://www.tzcl-d.fr/wp-content/uploads/2020/10/Note-privation-demploi-ET-TZ.pdf>.
- Territoire zéro chômeur de longue durée (Tzcl-d), 2023a, *Présentation du projet*, Rezé, https://www.tzcl-d.fr/wp-content/uploads/2023/03/TZCLD_livret_2023-1.pdf.
- Territoire zéro chômeur de longue durée (Tzcl-d), 2023b, *Comment est fixé et quel est le montant de la contribution au développement de l'emploi (CDE)? Comment sont financées les entreprises à but d'emploi (EBE)?* Rezé, <https://www.tzcl-d.fr/faq/question/comment-sont-financees-les-entreprises-a-but-demploi-ebe/>.
- Territoire zéro chômeur de longue durée (Tzcl-d), 2024, *L'expérimentation Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en bref*, gennaio.
- Wallonie, 2022, *Déploiement de 17 projets «Territoires zéro chômeur de longue durée»*, <https://www.wallonie.be/fr/actualites/deploiement-de-17-projets-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree>.
- Wray M., Kelton S.A., Tcherneva P.R., Fullwiler S. e Dantas F., 2018, *Guaranteed jobs through a public service employment program*, Levy Economics Institute, «Policy Note», n. 2.

CHIAVE DI LETTURA

Una riflessione filosofica inconsueta ma necessaria: il lavoro tra «oscuramento teorico» e «invisibilità politica»*

Laura Pennacchi

RPS

Nell'ultimo trentennio un velo di «oscuramento teorico» ha gravato sulle problematiche del lavoro, che ha portato in buona misura ad una lunga fase di «invisibilità» politica. L'articolo ne ripercorre le cause ed evidenzia come si sia oggi di fronte ad uno stridente contrasto tra il peso dell'«oscuramento teorico» e l'acutezza dello stravolgimento della vita economica e sociale provocato dai profondi cambiamenti degli ultimi anni. Per sciogliere questo paradosso bisogna chiamare a una vera e propria svolta intellettuale in grado di restituirci la carica «umanistica» trasformativa racchiusa nel lavoro, a partire dalla iscrizione delle problematiche relative in un quadro da «grande trasformazione». Pertanto, per il futuro del lavoro si conferma fondamentale l'alleanza tra filosofia e scienze umane e sociali, tra cui l'economia. Ad essere ribadita è la necessità di una rinnovata elaborazione intellettuale e culturale, in cui le innovazioni non riguardano solo il livello dei contenuti specifici, ma investono quello concettuale retrostante.

1. Il lungo «oscuramento teorico» del lavoro e la sua crescente «invisibilità» politica

Stefano Petrucciani (2021) ha sottolineato quanto poche siano oggi le indagini che trattino il lavoro «con la profondità e l'attenzione che la sua onnipervasività nelle esistenze personali richiederebbe». Per fortuna cominciano ad esserci una insofferenza e una reazione al protratto velo di «oscuramento teorico» che ha gravato nell'ultimo trentennio sulle problematiche del lavoro (Dejours, Deranty, Renault e Smith, 2018) e che ne ha accompagnato, e in buona misura causato, la lunga fase di «invisibilità» politica (Renault, 2009). Di tutto ciò le responsabilità maggiori vanno attribuite al ciclo neoliberista, deflagrato nel fallimento pratico prima della crisi del 2007-2008 poi della catastrofe pandemica e tuttavia ancora in armi sul piano teorico (anche per le inquiete-

* Questo testo è una rielaborazione del quadro interpretativo generale scritto per il seminario permanente di «Filosofia del lavoro» avviato nel 2021 dalla Società italiana di teoria critica e dalla facoltà di Filosofia de La Sapienza di Roma, dalla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa e dall'Università degli studi di Milano Bicocca.

tanti capacità che ha mostrato di ibridarsi con varie forme di populismo). Ma dobbiamo tener conto che, ad oscurare teoricamente il lavoro, in questi anni si è aggiunto al neoliberismo un puerile quanto infondato entusiasmo, anche a sinistra, verso la tesi della «fine del lavoro», perdurante anche a fronte delle clamorose smentite dalla storia (*La fine del lavoro* del futurologo Rifkin uscì nel 1995 e fu immediatamente seguito – per l'ingresso della Cina nell'arena mondiale – da quello che si sarebbe rivelato addirittura un raddoppio delle forze di lavoro globali¹). Sul piano filosofico ha anche influito sull'oscuramento del lavoro il prevalere, nella seconda metà del Novecento, di modelli «proceduralisti» di teorie della giustizia che per definizione davano la priorità all'articolazione di principi astratti in base ai quali organizzare la vita sociale, la «posizione originaria» per Rawls, la «situazione discorsiva ideale» per Habermas. Per la verità tali modelli «proceduralisti» si sono dimostrati suscettibili di applicazione larga e aperta alle vicende del mondo reale, tanto è vero che in Rawls (1971) troviamo perfino l'embrione di una proposta di *property-owning democracy*, cioè di un arrangiamento istituzionale più idoneo della semplice «redistribuzione» welfaristica a contenere un sistema capitalistico basato sulla proprietà privata dei mezzi di produzione, in sostanza un arrangiamento da «democrazia economica» strutturale. Ma in quelle impostazioni il lavoro veniva inevitabilmente «dopo», anche se molti varchi verso di esso venivano tuttavia mantenuti aperti da quello che Habermas (1985) ha chiamato «proceduralismo ideale» della propria posizione e, ancor più, dalla costruzione teorica di Amartya Sen (2009) che, critico del «perfezionismo trascendentale» di Rawls, ha cercato in una teoria della giustizia strutturata nelle «capacità» e nei «funzionamenti» (*functioning*) i contorni di un soggetto concreto che può mettere in atto le diverse cose che aspira ad essere o a fare (cibarsi bene, provare autostima, essere in relazione con altri, essere informati, perfino giocare e nutrire una capacità ludica e così via). L'impatto e le implicazioni del «velo» caduto sul lavoro (anche in termini di risentimento anti-establishment di lavoratori impoveriti e/o degradati dalle trasformazioni intervenute) sono nettamente denunziati da Axel Honneth (2020). «Sorprende – egli scrive – che tali argomenti ven-

¹ Sulla stessa lunghezza d'onda di Rifkin si vedano De Masi (2018) e Susskind (2022). Senza dimenticare che il Movimento 5 Stelle è nato esaltando la *jobless society* (la società senza lavoro), viceversa esecrata dai democratici americani come *job catastrophe*, e che su tale esaltazione Grillo motivò la sua iniziale proposta di «Reddito di cittadinanza».

gano solo raramente presi in considerazione dalla filosofia politica, [...] come se, analizzando la situazione e i pericoli per le democrazie contemporanee, si potessero tranquillamente ignorare i cambiamenti che hanno luogo nel mondo del lavoro». E aggiunge: «l'idea che l'erosione delle relazioni lavorative stabili possa essere tra le cause principali non viene mai praticamente presa in considerazione» (pp. 81-82). Il paradosso con cui dobbiamo confrontarci è, quindi, lo stridente contrasto tra il peso dell'«oscuramento teorico» e l'acutezza dello stravolgimento della vita economica e sociale provocato dai profondi cambiamenti degli ultimi anni, accentuati dalla pandemia e dalla guerra in Ucraina ma innescati ben prima di esse, uno stravolgimento che avrebbe richiesto un'illuminazione analitica e teorica che, invece, è mancata, però coesistendo con una singolare dovizia di analisi empiriche rimaste largamente ininterpretate. Per sciogliere questo paradosso bisogna chiamare a una vera e propria svolta intellettuale in grado di restituirci la carica «umanistica» trasformativa racchiusa nel lavoro, a partire dalla iscrizione delle problematiche relative in un quadro da «grande trasformazione», ispirandosi a Karl Polanyi, il grande studioso ungherese che titolò in questi termini il suo libro più importante, scritto durante la seconda guerra mondiale e pubblicato nel 1954. Pertanto, la svolta intellettuale necessaria non può che concentrarsi sulle terribili politiche neoliberiste implementate dai primi anni ottanta, sull'erosione della sicurezza garantita dal contratto di lavoro che ne è seguita, sull'allentamento delle norme di licenziamento, la creazione di rapporti occupazionali sempre più informali, precari e a bassa remunerazione e da qui risalire in su, fino a chiedersi che cos'è il lavoro oggi, quale sia il suo significato, se si riduca a un «fare» in cambio di un salario oppure abbia un orizzonte di senso più ampio, se e in quali modi investa la biografia e l'identità dell'essere umano nella sua interezza, se l'«associazione tra lavoro e soggettività», costitutiva della modernità, possa essere ristabilita. Tutto ciò richiede innanzitutto una rifondazione filosofica. Anche perché l'umanesimo intrinseco alle problematiche del lavoro è stato trascinato nella condanna più generale dell'umanesimo operata dal postmodernismo, sotto la spinta del decostruzionismo à la Derrida e del pensiero di Foucault, per i quali l'*universale* e l'*umano* sono fantasie totalizzanti. La condanna postmoderna e decostruzionista dell'umanesimo, infatti, si è estrinsecata non marginalmente nella «dissociazione tra soggettività e lavoro», venendo così paradossalmente ad essere esaltato uno dei postulati fondamentali del neoliberismo: il soggetto non è formato

RPS

Laura Pennacchi

dal lavoro, né è in primigenia relazione con altri, esistono solo agenti isolati, atomi, autointeressati, massimizzanti, dotati di razionalità calcolistica strumentale². Il loro individualismo esasperato non esprime soggettività, tanto meno soggettività aperta e relazionale, ma solo privanza: il lavoro è un fatto privato, spesso ineluttabilmente penoso, anche se iscritto «in una privata ricerca di piacere, in un'apologia dell'egoismo» e «l'economia è un sistema di equilibri in cui si esprimono le preferenze di soggetti già fatti e finiti». Così è stata annebbiata anche l'*intrinseca politicità* del lavoro, nascente dal coacervo di contraddizioni comune a tutti gli esseri umani da esso espresso, generante un *continuum* di mediazione emancipativa che va dal soggetto alla società, alla politica: è il lavoro che pone il legame sociale – non la razza, né la religione, né una dinastia, né il censo, e nemmeno solo il contratto sociale pur essenziale – a fondamento della comunità politica. «Il lavoro fa i soggetti ma non li fa uguali; fa la società ma non la fa omogenea, priva di contraddizioni, “liquida”, anzi la fa politica. Il lavoro non è neutro, non è un idillio, non è una marcia trionfante, è durezza, è anche conflitto, ma è senza dubbio umanità... tanto individuale quanto collettiva» (Galli, 2021, p. 98). Per tutto ciò è tornata ad essere così importante la filosofia, perché occorre restituire la sua importanza al lavoro non solo per ovvie ragioni immediatamente comprensibili, ma anche «per complesse e nascoste ragioni che possono emergere solo con un'analisi scientifica e una riflessione filosofica», al fine di dare tutta la sua pienezza al ritorno del lavoro «come oggetto di preoccupazione etica e politica» (Fischbach, Merker, Morrel e Renault, 2022, p. 6).

Non dovremmo sottovalutare l'alto livello di «contiguità» (Formenti, 2013 p. 8) con l'ideologia neoliberale (che avrebbero voluto combattere) espresso da decostruzionismo e postmodernismo. In vari casi il fastidio culturale verso il lavoro, e l'etica del lavoro (per cui si è giunti a titolare interi libri a «Lavoro male comune» e oggi una parte della sinistra estremista rimane corriva con un simile andazzo³), è andato di pari passo con il fastidio verso l'umanesimo, il che è vero per coloro che hanno sostenuto l'idea della «liberazione *dal* lavoro» contrapposta a quella della «liberazione *del* lavoro»⁴. Nemmeno dovremmo sorvolare

² Su tutto ciò si veda Pennacchi (2015)

³ Si vedano Coin (2023) e Colamedici e Gancitano (2023).

⁴ Carlo Galli (2021, p. 104) sostiene che «anche le ipotesi multitudinarie corrono il rischio di parlare lo stesso linguaggio del neoliberismo (di cui sono il rovescio)

sul fatto che Foucault rimase affascinato dalle teorizzazioni di Gary Becker – protagonista insigne del neoliberismo – sul «capitale umano», le quali ci mostrerebbero l'avvenuto superamento dell'idea secondo cui forze sistemiche sottraggono al lavoratore la sua attività e se ne nutrono per crescere a sue spese, poiché il lavoratore non si troverebbe più faccia a faccia con la macchina capitalistica, ma diventerebbe egli stesso una piccola macchina-capitale che produce ricavi. Per questo, alla pena critica per la «vita offesa» e per l'umanità umiliata da forze sistemiche anonime tanto argomentata da Adorno, è molto meglio per Foucault sostituire la costruzione di una miriade di «piccole attività di gestione del sé (Foucault, 1980) facilmente vivificabili dall'incessante innovazione economica e tecnologica capitalistica.

Pertanto, bisogna avere consapevolezza di quanto il filone postmoderno e il decostruzionismo siano arrivati a condannare ogni tentativo critico che cerchi di universalizzare la condizione umana ricorrendo a concetti quali la dignità, la giustizia, la verità, la coscienza, giungendo a bollare l'intera riflessione sul lavoro, sullo sfruttamento e sull'alienazione come ritorno alle illusioni, dichiarate «regressive», di Rousseau, Marx, Fromm, Marcuse. Al contrario, dobbiamo considerare estremamente preziose l'analisi dell'alienazione di Marx e di Lukacs, la teoria della razionalizzazione di Weber, la riflessione sul «disagio della civiltà» di Freud, la «teoria critica» della società ideata a Francoforte e portata avanti da Habermas, proprio perché si appuntano sulle patologie della modernità senza revocare in dubbio il significato emancipatorio rivoluzionario della modernità e i suoi fondamentali valori universalistici legati al lavoro. Le *patologie* e le *umiliazioni* della vita sociale sono l'invaso entro cui approfondire ciò che ai foucaultiani sembra irrilevante: alienazione, manipolazione, spettacolarizzazione, seduzione, imprigionamento solipsistico entro una tecnologia di cui è programmata anche l'obsolescenza.

2. La «mercattizzazione» e la «mercificazione» del lavoro

Il riferimento a Karl Polanyi (1954, p. 73) si fa chiaro nella denuncia del livello intollerabile raggiunto dalla «mercificazione» del lavoro. Polanyi,

se e quando si spingono a eliminare il conflitto dal lavoro, vedendolo come opera di un *general intellect* sussistente nella propria piena immanenza». Per una critica radicale e per molto altro il riferimento principe è Trentin, 1997. Si veda anche Mari (2019).

infatti, aveva identificato i pericoli mortali derivanti dall'estensione del «carattere fittizio della merce» – coincidente con l'estensione della «mercattizzazione» – alle tre entità fondamentali della vita sociale, il lavoro, la moneta, la terra, perché «permettere al meccanismo di mercato di essere l'unico elemento direttivo del destino degli esseri umani e del loro ambiente naturale e perfino della quantità e dell'impiego del potere d'acquisto porterebbe alla demolizione della società». Per contrastare tali pericoli Polanyi aveva invocato i «contromovimenti» della società in difesa di sé stessa e la sorveglianza sui «confini» tra sfere – la reciprocità, lo scambio, la redistribuzione – ponendo una barriera alla insopprimibile tendenza dello scambio di mercato ad andare oltre sé stesso e ad invadere e a «colonizzare» le altre sfere. A questi moniti si richiama Alain Supiot (2020) che compie una magistrale ricostruzione storica dell'evoluzione dei diritti di proprietà sulla terra, delle *enclosures* e dell'attribuzione al rapporto di lavoro della forma giuridica del «noleggio di servizi» (scaturiente dal diritto romano), la quale spiega come si sia pervenuti a trattare il lavoro «come se fosse un bene negoziabile separabile dalla persona del lavoratore» (p. 38), con il corollario di «rimuovere dall'ambito del rapporto di lavoro l'oggetto e il contenuto del lavoro stesso». Se l'efficiente determinazione di ogni decisione allocativa viene ipotizzata basarsi solo sul mercato e sui suoi segnali – vale a dire il sistema dei prezzi –, ne discende che in principio ogni cosa può essere trattata come una merce (*commodity*). A sua volta la *commodification* richiede l'attribuzione generalizzata di diritti di proprietà, anche su processi e relazioni sociali in precedenza per definizione alieni da tale possibilità, e questo comporta la generalizzazione della presunzione che un prezzo possa essere attribuito a qualunque cosa, processo, relazione sociale, pertanto tutti sottoponibili – in quanto trasformati in materia scambiabile – a contratto legale. La mercificazione nasce dalla spinta a ritenere mercatizzabili anche aree un tempo considerate non trattabili mediante il calcolo di profittabilità. Questa mercattizzazione totale o parziale – quando totale è stata la base per estesi ed intensi processi di privatizzazione in senso proprio – ha riguardato anche istituzioni come le università e le attività di ricerca e ha investito *public utilities*, quali non solo le comunicazioni e i trasporti ma anche quali l'acqua, e domini culturali, in cui pesano la creatività intellettuale e i patrimoni storici, e molte dimensioni del welfare quali l'assistenza domiciliare, la previdenza integrativa e perfino la salute e l'istruzione, così arretrando su quel vero e proprio processo di parziale «demercattizzazione» – di affrancamento

dei cittadini dalla dipendenza del mercato almeno per i bisogni fondamentali come la salute, l'istruzione, il rischio di cadere in povertà in età anziana – che era stata, nella ricostruzione di Polanyi, l'edificazione del welfare state. Ma è l'accentuazione della mercificazione del lavoro ad aver raggiunto, con la precarizzazione ben oltre la flessibilizzazione, punte parossistiche, al punto che siamo indotti a domandarci, con Colin Crouch (2013), «quanto capitalismo può sopportare la società». Gli individui sono stati sempre più spogliati del carattere «socializzato» con cui entrano nel mercato del lavoro, quel carattere che li fornisce di precedenti e persistenti relazioni sociali, abilità e saperi accumulati, gusti e inclinazioni culturali preformate, universi simbolici e valoriali fatti di intrecci di ambizioni, speranze, dubbi, paure, sogni, desideri. All'opposto la figura del *disposable worker* è stata proposta come prototipo per tutte le attività e per tutto il mondo.

L'adozione di un'ottica esasperata di mercificazione e di mercatizzazione del lavoro rende irrilevante anche il trattamento sociale della disoccupazione: è il mercato, garantendo il corretto incontro tra domanda e offerta di lavoro, che risolve il problema. Eppure – afferma Sennet (2020, p. 65) – «la perdita del lavoro è la bomba a orologeria del capitalismo moderno». Sono molto dolenti e commosse le pagine di questi libri che descrivono da un lato le implicazioni della flessibilizzazione delle organizzazioni e dei rapporti di lavoro in termini di riduzione dell'attaccamento, sovvertimento dell'esperienza del tempo, riorientamento verso il breve periodo a discapito del lungo termine, prevalere di una «immediatezza» mancante di profondità (connessa al dominio dell'immagine digitalizzata e di eventi dissociati e serializzati), perdita del senso di identità e mancata sincronizzazione con l'evolvere del proprio corpo, senso di svalutazione, dall'altro le conseguenze della perdita del lavoro in termini di sensazioni di «deragliamento personale» e di «deriva». I lavoratori licenziati sono talmente traumatizzati che non sanno – argomenta Sennett – come inserire l'evento del licenziamento «nei racconti delle loro storie», la perdita del lavoro sembrando loro «una sentenza terribile» gravante sul loro capo, pur essendo consapevoli «di essere semplicemente vittime delle circostanze» (p. 68).

L'impegno nel lavoro consente di costruire «una strategia interpretativa a lungo termine che permette di pianificare, così come di affrontare le ingiustizie attuali lavorando per una trasformazione auto-definita nel futuro». Il suo venire meno distrugge le basi sia delle «strategie interpretative», sia dell'individuazione dell'ingiustizia che, dunque, si fa fatica a

riconoscere e a contrastare, il che, peraltro, concorre a spiegare perché tanto disagio e tanta sofferenza da una parte scatenino reazioni personali estreme (aumentano, per esempio, i suicidi da licenziamento), dall'altra non inneschino rivolte e conflitti sociali, ma piuttosto manifestazioni di rabbia e di risentimento che spesso si manifestano in forme populistiche-sovraneistiche e «regressive»⁵. Una cosa, tuttavia, dobbiamo tenere a mente: sapevamo già prima della pandemia che, come si era rivelato falso che lo sviluppo dell'economia dei servizi e la dematerializzazione avrebbero provocato un'automatica sostituzione dei vecchi lavori con nuovi lavori a più alto contenuto cognitivo e a maggiore creatività e conseguente fine dell'alienazione, così non era vero che le persone, perfino in condizioni di degrado e di dequalificazione, non ci tenessero più al lavoro. Ma la pandemia ha reso più lampanti queste, e altre, falsità e la necessità e l'urgenza di ripensare tanto il lavoro, quanto le forme dello sfruttamento e dell'alienazione. Come scrive Giorgio Fazio nell'introduzione al libro di Rahel Jaeggi sull'alienazione, «a dispetto di tutte le prognosi di una fine della società del lavoro, non abbiamo mai assistito, in realtà, a una perdita di rilevanza del lavoro presso la popolazione [...] La maggioranza della popolazione continua ad ancorare la propria identità al ruolo svolto entro i processi lavorativi organizzati [...] La disoccupazione è esperita come un marchio sociale stigmatizzante e i rapporti di lavoro precari come causa di sofferenza».

3. Per una filosofia del lavoro: fare i conti con il neoliberismo e la sua svalutazione del lavoro

Il punto è, dunque, tornare a un'analisi delle questioni del lavoro, comprese le problematiche dell'alienazione e delle nuove alienazioni, tanto profonda quanto filosoficamente fondata, il che richiede di prendere molto sul serio il neoliberismo, in quello che io considero il suo rapporto di «discontinuità» (e non di continuità, come fanno tanti anche a sinistra⁶) con il liberalismo e assunto come una forma specifica del capitalismo, tra i «tipi di capitalismo» che la storia ha mostrato e mostra possibili (Pennacchi, 2021). Considerano, invece, irrilevante l'esame critico del neoliberismo sia quelli che ritengono che l'unico rilievo ce

⁵ Su questi aspetti si vedano Urbinati (2020), Loretoni (2020) e Ferrara (2020).

⁶ Si confrontino, per esempio, Dardot e Laval (2009).

l'avrebbe il «capitalismo» in quanto tale, visto come un blocco monolitico da superare – ricade in questo ambito anche il filone dell'«autonomia del politico» di Mario Tronti, del quale Trentin (2021, p. 135) denunciava «il decisionismo schmittiano, la “diversità” organica del partito d'avanguardia (anche nei confronti della rude classe pagana capace di chiedere e mai di proporre)» – sia quelli che ritengono che l'unica prospettiva che rimane valida sia quella del liberalismo sociale, o meglio «inclusivo» (Salvati e Dilmore, 2021), da preferire, non ostante le fortissime similarità, alla prospettiva del «socialismo liberale». O quelli, infine, che fanno conseguire dalla fine del lavoro come «valore unificante» la dissoluzione delle classi e da entrambe il tramonto del socialismo, per cui l'idea di sinistra che residua deve essere disgiunta da quella di classe e deve essere collocata nel solo perseguimento dell'universalità e dell'eguaglianza, quest'ultima, a sua volta, scissa e disarticolata dall'idea di lavoro (Schiavone, 2023). Al contrario Axel Honneth (2016, pp. 49 e ss.) deriva dalla sua teoria del «riconoscimento» fondata sulla primazia del lavoro spunti importanti per rivitalizzare l'«idea» socialista, proponendo un socialismo con «corposa concezione etica» grazie al quale critica il marxismo tradizionale per la sua grave *opacità* quanto alla considerazione delle ricadute politico-morali del capitalismo e per il suo «monismo economicista disperante», nel quale non rimane più «nessun spazio legittimo né per l'autonomia dei singoli, né per la ricerca intersoggettiva di una volontà comune», consegnandosi a quella che si può definire «occlusione di un accesso normativo alla sfera politica» generato dalla propria stessa dottrina, la quale inibisce di pensare i diritti di libertà liberali (che sarebbero volti solo alla tutela della proprietà e della licenza di costruire patrimoni privati) come premesse, piuttosto che come ostacoli, delle libertà sociali⁷.

In questa ricerca ci soccorre Rahel Jaeggi che, inscrendosi nel solco della teoria del «riconoscimento» di Honneth, non esita a rifarsi al pensiero hegeliano. Hegel, infatti, è stato il primo pensatore a compiere, fin dagli scritti giovanili di Jena del 1803-1804, la mossa rivoluzionaria di collocare l'«attualizzazione dello spirito» nella «sfera del lavoro», affidando ad essa l'autocomprensione del soggetto di se stesso e della sostanza come «intersoggettività», così cogliendo la necessità di superare la «dipendenza reciproca» tra lavoro alienato e universalità formale creata dalla prima diffusione delle macchine su vasta scala, una dipendenza che genera «una vita che si muove in se stessa (autonoma) di una

⁷ Per una riflessione sulla visione di socialismo di Honneth si veda Cortella (2016, p. 4).

realtà morta, vita che, nel suo movimento s'agita in una maniera cieca ed elementare e che, simile ad un animale selvaggio, ha bisogno d'essere continuamente domato». Rahel Jaeggi prosegue tale riflessione e si sofferma sul «disperato desiderio di identificazione anche nelle circostanze più difficili» che le persone provano nei confronti del lavoro, quello di cui dispongono e quello che cercano e spesso non trovano. Per lei collegare il lavoro alla «partecipazione alle risorse universal» – motivo anche questo mutuato da Hegel – consente di connotare il lavoro come «prender parte» secondo una triplice dimensione: il diritto al proprio sostentamento, il riconoscimento sociale, il prendere parte alle abilità e al sapere che costituiscono una società. Per tali ragioni Jaeggi è tra le firmatarie del manifesto *Democratizing Work* (sottoscritto da oltre 3.000 ricercatori di tutto il mondo, uscito in simultanea il 16 maggio 2020 su 41 giornali del globo, tra cui l'italiano «il manifesto»), il quale formula le seguenti richieste: 1) democratizzare le imprese (facendo partecipare i lavoratori alle decisioni relative alle loro vite e al loro futuro), 2) demercificare il lavoro (in quanto prassi sociale che riposa su un'identificazione potenzialmente indissociabile dai soggetti, 3) garantire a tutti un impiego utile.

Sulle nuove alienazioni pesano il diffondersi delle tecnologie telematiche, la comunicazione in rete, la velocizzazione dei messaggi, il conformismo dei linguaggi. L'estrazione di masse enormi di dati e di informazioni dagli individui – tutti tracciati e monitorati – e la loro mercificazione e trasformazione in profitti per Google, Facebook e le altre corporations rendono sempre meno riconoscibili i confini tra soggettività individuale e condizione sociale: da una parte la comunicazione in rete, lungi dall'essere universalistica è atomizzata al massimo e sfocia nella segmentazione di utenti che cercano il contatto con persone simili a loro, così da rafforzarsi nell'impressione che il loro comportamento sia quello giusto, dall'altra parte le soggettività nascoste dietro i trilioni di informazioni su relazioni, spostamenti, preferenze, reazioni emotive, vengono rielaborate, combinate e mercificate con finalità del tutto avulse da ciò che ha originariamente spinto l'agire di quelle stesse soggettività. Tutto ciò fa parte delle trasformazioni che hanno investito il lavoro e che comprendono, oltre alla dequalificazione e alla segmentazione, la riduzione del ricorso all'azione collettiva, la delegittimazione dei corpi intermedi, il diffondersi di una sorta di «pornografia emotiva» nell'estensione della logica prestazionale, l'affermarsi dell'autocontrollo e dell'auto-profilazione inconsapevole e pertanto della partecipazione gratuita all'accumulazione di profitti e di potere altrui.

Da quanto precede si possono trarre indicazioni importanti per un ulteriore avanzamento della ricerca:

a) il neoliberismo ha provocato una feroce *svalutazione del lavoro*, la cui fallacia è stata disvelata in tutta la sua portata dalla pandemia che ha mostrato, forzando all'isolamento e all'interruzione del lavoro ma al tempo stesso a turni massacranti alcuni lavoratori dei servizi (in primo luogo medici e sanitari ma anche quelli dell'approvvigionamento di cibo e di beni essenziali), quanto i redditi e la sopravvivenza di tutti dipendano dal lavoro. La svalutazione del lavoro suddetta ha una doppia natura: 1) una *materiale*, indotta dalle misure di compressione dei salari e di flessibilizzazione ad oltranza dei mercati del lavoro connesse al ciclo neoliberista e alle politiche di austerità, avvalorata dalla teorizzazione dell'irrilevanza del lavoro (basterà ricordare Jeremy Rifkin e la sua idealizzazione della «fine del lavoro», ma anche le più recenti supine accettazioni, quando non esaltazioni, della *jobless society*); 2) una *culturale ed etica* deprimente il significato identitario del lavoro, la quale ha componenti generali e componenti specifiche che, nel caso delle componenti specifiche attinenti alla scarsa considerazione sociale atavica di molti lavori di cura e di servizi collocati nel basso della scala sociale (tradizionalmente svolti dalle donne), trascinano con sé una collocazione dequalificante anche sul piano retributivo. Si dovrebbe, quindi, cominciare a porsi anche il problema di come influire su quei processi che Anthony Atkinson chiamava «norme sociali» e «riconoscimento sociale», processi che per lui (memore di quando nel 1961 nel Regno Unito vigeva per i giocatori di calcio una retribuzione massima di 20 sterline alla settimana, pari alla retribuzione media nazionale) dovrebbero vigere anche per la parte alta della scala sociale e retributiva, postulando, oltre che una relazione motivata tra salari e produttività, anche una «conformità» a un codice normativo sociale;

b) tutto ciò impone la necessità di fare i conti con il neoliberismo, senza sorvolare sulle caratteristiche, le implicazioni, la persistenza del ciclo neoliberista, come spesso si tende a fare anche da parte di quegli esponenti della sinistra di ascendenza blairiana, evidentemente riluttanti ad ammettere le proprie timidezze, reticenze, condescendenze, che si dimostrarono troppo cedevoli nei suoi confronti. Bisogna fare come Tony Atkinson (2015) che ha preso di petto il problema del neoliberismo, individuandone nella svalutazione del lavoro una delle pulsioni portanti, messa in atto attraverso declino della quota dei salari sul valore aggiunto (con una responsabilità specifica dell'incremento della disoccupazione, che dalla

fine degli anni '70 fu vertiginoso), crescente ampliamento dei differenziali salariali, minore forza sindacale, tagli del welfare state, minore capacità redistributiva del welfare e del sistema di tassazione. In effetti il lavoro e il «senso di responsabilità collettiva» affidato alle istituzioni pubbliche sono state le grandi vittime del neoliberismo, il quale concretamente si è estrinsecato in flessibilizzazione e impoverimento del lavoro, arretramento del «perimetro pubblico» (mediante privatizzazioni, contrazione della spesa sociale e riduzioni delle tasse a vantaggio dei ricchi destinate a contrarre la base di entrate alimentante lo Stato), deregolamentazioni e affidamento all'autoregolazione del mercato. In sostanza, il neoliberismo ha dato vita a un tentativo di reagire alla stagnazione dei profitti indotta dalle politiche welfaristiche e di piena occupazione dei «trent'anni gloriosi» successivi alla fine della Seconda guerra mondiale – che avevano sancito una sorta di «invarianza» delle quote distributive all'origine anche delle forti tendenze egualitarie di quel periodo – attraverso a) compressione delle istanze del lavoro (mediante contenimento dei salari visti solo come fattore di costo, appropriazione da parte dei profitti di tutti i guadagni di produttività, tecnologie volte al risparmio di lavoro); b) acquisizione di nuove fonti di profitto, mediante l'accelerazione dell'innovazione, l'ipertrofia finanziaria, l'invenzione di nuovi mercati, l'estensione dei principi di mercato alle aree fin lì «non mercatizzabili» (perfino al genoma umano). Di qui i processi fondamentali su cui si è strutturato il neoliberismo: *commodification*, finanziarizzazione, denormativizzazione (per maggiori dettagli si veda Pennacchi, 2015);

c) ne segue che le questioni dell'eguaglianza e della diseguaglianza – anche per evitare che vengano agitate con un carattere solo retorico e spesso inconcludente – vanno trattate facendo emergere non solo le implicazioni «redistributive» – su cui invece si concentra la letteratura prevalente in materia, compresi gli importanti lavori di Thomas Piketty – ma quelle «allocative» e strutturali, con al centro le problematiche del lavoro⁸. Solo in un disegno nuovo e più complessivo di sviluppo, oltre le mere istanze redistributive, la problematica della diseguaglianza può evitare di concentrarsi quasi esclusivamente sul destino dei poveri, degli «ultimi», dei «diseredati» e fare spazio all'attenzione ai bisogni e alle crescenti difficoltà dei ceti medi, i quali rimangono pur sempre «il nerbo

⁸ Anche in Trigilia (2022), che indaga l'assetto della diseguaglianza nei vari modelli di capitalismo, sono quasi assenti le problematiche delle strutture, degli assetti produttivi, delle condizioni oggettive che, tuttavia, sono decisive nel differenziare un modello da un altro. Anche per lui il parametro discriminante è la redistribuzione.

della democrazia». Pertanto l'analisi delle conseguenze delle disegualianze va ricondotta ai suoi termini «primari/strutturali», i quali dalla fine degli anni '70 hanno visto un enorme cambiamento delle quote del valore aggiunto con uno spostamento fino a 20 punti dalla quota che va al lavoro a quella che va al capitale (in grado di appropriarsi di tutti gli incrementi di produttività), per il quale è stata determinante, secondo la ricostruzione anche di Angus Deaton (2021), l'affermazione di una disoccupazione crescente insufficientemente contrastata dai governi (a differenza di quanto era avvenuto nei «trenta gloriosi»). Peraltro l'attenzione alle questioni strutturali dovrebbe indurre a soppesare con molta attenzione anche le ipotesi di ulteriori riduzioni dell'orario lavorativo e redistribuzioni del lavoro, evitando sia facilonerie imperdonabili, sia, soprattutto, di perdere di vista ciò che accade nell'assetto del lavoro residuo al di là della sua riduzione, assetto che potrebbe rimanere del tutto inalterato nei suoi aspetti deteriori.

4. Insegnamenti per il futuro

Dalla ricostruzione fatta fin qui è essenziale trarre adeguati insegnamenti:

1) la profezia della «fine del lavoro» si è rivelata senza alcun fondamento: la fine del lavoro corrisponderebbe, in realtà – afferma Alain Supiot (2020, p. 23) –, «alla fine dell'umanità come specie creatrice di nuovi oggetti e di nuovi simboli», perché l'apparato simbolico umano non si manifesta solo «nel nostro linguaggio ma anche nelle nostre opere», ogni singolo oggetto esprimendo «l'immagine mentale a partire dalla quale è stato fabbricato e che gli dà il suo significato e la sua intellegibilità». Anche l'esaltazione della *jobless society* si è palesata per quello che è, una *job catastrophe* come dicono i democratici americani, che non a caso hanno lanciato fin dall'inizio dell'amministrazione Biden gli straordinari *The American Jobs Plan* e *The American Families Plan*, perché è vero che il capitalismo lasciato a sé stesso non crea spontaneamente occupazione nella quantità e nella qualità che sarebbe necessaria, ma proprio per questo, per non rassegnarsi alla catastrofe e allo *status quo*, bisogna rilanciare l'obiettivo della «piena e buona occupazione» non in termini irenici. Bisogna rilanciarlo, cioè, nella sua rivoluzionarietà e nella sua «intrusività» rispetto al funzionamento normale del capitalismo. I postumi non ancora riassorbiti della crisi del 2007-2008 e le conseguenze macroecono-

miche e microeconomiche della pandemia da Covid-19 e del conflitto ucraino hanno implicazioni drammatiche sulla disoccupazione e sull'occupazione e questo richiede la mobilitazione di tutte le energie sulla «piena e buona occupazione» e sulle problematiche del lavoro, il che induce Robert Skidelsky (2019) ad affermare drasticamente che «un'élite che abbandoni questo dovere, con la motivazione spuria che le persone "scegliono" il loro livello di occupazione, merita di essere destituita». Pertanto, non possiamo adagiarci in facili accomodamenti, come quello che suggerisce Piketty (2021) consigliandoci di ritenere agevolmente compatibili, limitandoci a sommarli, sia strumenti effettivamente indirizzati a rilanciare il lavoro (come il «lavoro garantito»), sia strumenti in realtà pensati per rendere tollerabile la «società senza lavoro» (come il «Reddito di cittadinanza» o l'«eredità» per i giovani o altri trasferimenti monetari simili). Dobbiamo continuare ostinatamente a chiederci: perché i processi di svalutazione del lavoro sono stati così poco contrastati anche sul piano teorico e culturale? Perché ci si è attardati nella puerile esaltazione della «fine del lavoro»? Perché, anche a sinistra, si è stati così frettolosi nell'archiviare il Novecento «secolo del lavoro»?

2) Urge, dunque, identificare percorsi e programmi di «lavoro di cittadinanza», il che implica anche ricondurre ai suoi corretti limiti il discorso sul «Reddito di cittadinanza». Le devastanti conseguenze della pandemia e dell'aggressione della Russia all'Ucraina hanno mostrato quanto siano necessari gli ammortizzatori sociali (come la cassa integrazione e l'indennità di disoccupazione), che aiutano le persone nelle fasi di sospensione o di perdita del lavoro, e gli strumenti monetari (come il Reddito di inclusione) di contrasto alla povertà, di cui alcuni paesi, tra cui l'Italia, si sono dotati tardi e non ancora adeguatamente. Ma con la formula «Reddito di cittadinanza» si allude a qualcosa di altro e di più profondo. Nella definizione di «reddito di base» di Philippe Van Parijs (2017), uno dei suoi teorici maggiori, la formula si riferisce a «un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale senza controllo delle risorse né esigenze di contropartite». Questa formulazione pone problemi di costi rilevanti e insuperabili⁹. Il «Reddito di cittadinanza» nella sua formulazione letterale, che è

⁹ A meno di non pensare di assorbire nel nuovo trasferimento tutti quelli esistenti, tra cui le prestazioni pensionistiche, e di azzerare la fornitura di servizi pubblici, compresa la sanità, dalla cui sospensione verrebbero tratte le risorse aggiuntive

quella che sul piano teorico va presa più sul serio, costerebbe così tanto – per l'Italia si parla di un centinaio di miliardi di euro all'anno – che si dimostra semplicemente irrealizzabile, sicché non varrebbe nemmeno la pena di parlarne, ma esso sottende decisive problematiche teoriche – culturali e morali – delle quali, invece, vale la pena di parlare. Ne cito alcune che andranno sviluppate. a) La ragione prevalente con cui si giustifica il «Reddito di cittadinanza» è del tipo «tanto il lavoro non c'è e non ci sarà», con la quale, però, il «Reddito di cittadinanza» viene a comportare una sorta di accettazione rassegnata della realtà così com'è, quindi una sorta di paradossale sanzione e legittimazione dello *status quo* per il quale si verrebbe ad essere esentati dal rivendicare e dal cercare trasformazioni più profonde. b) Uno strumento monetario – quale è il Reddito di cittadinanza – si configura inevitabilmente come «compensazione ex post» dei disagi derivanti dalla mancanza di lavoro e non come «promozione ex ante» del lavoro e di altre opportunità, promozione che è tipica, invece, della fornitura di strutture e di servizi, ritrovandosi così nell'impossibilità di affrontare in termini *strutturali* le problematiche *strutturali* che la crisi globale ci pone, a partire dalla necessità di ridisegnare l'intero modello di sviluppo. c) Con il dilagare di strumenti monetari e cash l'operatore pubblico è indotto all'accentuazione di una deresponsabilizzazione già in atto – complice anche la lunga cura depotenziante e dequalificante gli apparati pubblici imposta dal neoliberalismo –, perché per qualunque amministratore è più facile dare un trasferimento monetario che cimentarsi fino in fondo con l'ideazione, la ricostruzione, l'alimentazione, la manutenzione di un tessuto produttivo e sociale vasto, articolato, strutturato.

3) Il «lavoro di cittadinanza» contiene la richiesta della garanzia di un impiego utile con cui assicurarsi anche un reddito adeguato (non la garanzia di un reddito a prescindere dal lavoro). Dietro questa richiesta c'è il richiamo alla gloriosa esperienza del New Deal di Roosevelt. Ed è estremamente significativo che molti esponenti democratici americani

necessarie al finanziamento, cosa che in effetti non escludono sia i teorici di destra, come Milton Friedman, sia quelli di sinistra, come Philippe Van Parijs. Per queste ragioni Alessandro Somma (2021) sostiene che «il reddito di cittadinanza e il reddito minimo garantito sono dispositivi neoliberali» e Carlo Galli (2021) argomenta che «ipotizzare permanentemente un reddito di cittadinanza non coincidente con il reddito da lavoro» equivale a sostenere che «il lavoro non è il titolo radicale della cittadinanza».

siano impegnati nell'elaborazione, la discussione, la proposta di programmi di «lavoro garantito». Le iniziative sul «lavoro garantito» si basano su una nobile tradizione teorica, che da Keynes va a Meade, a Minsky, ad Atkinson, la quale ha sviluppato la convinzione che in circostanze – come le odierne – di drammatico sottoutilizzo dei fattori fondamentali della produzione, lavoro e capitale, e di *secular stagnation* strisciante quindi di bassi investimenti, lo Stato possa e debba essere utilizzato come *employer of last resort*¹⁰, immagine che è un'articolazione di quella dello «Stato innovatore» e dello «Stato strategico». I programmi prevedono mix di investimenti pubblici e investimenti privati in grado di offrire lavori pubblici utili socialmente, anche temporanei, al salario minimo legale ai disoccupati che cerchino e non trovino lavoro o per integrare l'occupazione di coloro che abbiano un lavoro parziale involontario. I programmi di «lavoro garantito» non sono misure che si aggiungono alle altre, ma si propongono come il *baricentro* di un'intera politica economica alternativa, assumendo la questione della disoccupazione non come un «fallimento del mercato» tra gli altri, ma come la contraddizione fondamentale ricorrente del capitalismo, tanto più se finanziarizzato, secondo l'argomentazione di Randall Wray (2019)¹¹. La «civiltà del lavoro», però, non può essere riproposta in termini novecenteschi. L'idea del lavoro da creare dovrebbe essere, quindi, molto ampia, comprensiva di attività spesso considerate non lavoro e non retribuite, pensando soprattutto alla «cura» e all'enorme quantità di lavoro non pagato compiuto in ambito domestico dalle donne. I settori e gli ambiti in cui creazione di lavoro e creazione di sviluppo coincidono sono numerosi e vanno dalle problematiche ambientali all'emersione di enormi bisogni sociali insoddisfatti, tutte cose che il mercato da solo non risolve, non lenisce, non tratta. La rottura degli equilibri ambientali sta avvenendo a una velocità senza precedenti, mentre nell'abitazione, l'alimentazione, la mobilità, il tempo libero, la cultura, l'istruzione, la formazione, la salute, i bisogni dei cittadini rimangono inevasi e nei territori (dalle grandi aree metropolitane alle piccole e medie città, alle aree rurali e periferiche) la qualità della vita degrada. Tutto ciò restituisce

¹⁰ Per una ricostruzione e una critica si veda Bellofiore (2019).

¹¹ Sul «lavoro garantito» si vedano Minsky (2013), con una introduzione di Riccardo Bellofiore e Laura Pennacchi, e le ricerche che il Forum economia nazionale della Cgil porta avanti da anni, per le quali si segnalano Pennacchi (a cura di, 2013), Pennacchi e Sanna (a cura di, 2018), Mazzonis (2019).

profonda gravidanza alla denuncia di Keynes (1930) della «atroce anomalia della disoccupazione in un mondo pieno di bisogni»¹², facendoci apprezzare lo spessore della sua consapevolezza della *tragic happiness* intrinseca alla complessità e all'incertezza della vita.

4) Qui c'è enorme spazio anche per la creazione di «lavori buoni», ad alto contenuto qualitativo e ben pagati. Bisogna, infatti, tener presente che il capitalismo odierno esprime una specifica «sottogenerazione» di lavoro qualificato, aggravante la frattura tra coloro (pochi) che lavorano con standard adeguati di reddito, di stabilità, di protezione e tutto il resto della forza-lavoro. Al riguardo la visione economica *main stream* non propone rimedi efficaci, limitandosi a sottolineare che è il mercato che garantisce l'efficienza – grazie alla corretta allocazione delle risorse, la creazione di nuove tecnologie, la stimolazione dell'imprenditorialità – e che del mercato va corretta solo l'inevitabile iniquità, mediante la redistribuzione attraverso tasse e trasferimenti. Rispetto a tale visione Daron Acemoglu (2019) formula due fondamentali obiezioni: a) la stessa efficienza è spesso compromessa dal funzionamento spontaneo dei mercati, come nel caso del sottoinvestimento in innovazione (causato dal fatto che i suoi benefici si diffondono ben al di là del raggio d'azione della singola impresa innovativa la quale, pertanto, inibisce il proprio interesse a innovare); b) la redistribuzione non è in grado di contrastare dinamiche strutturali, come quella che induce una scarsa generazione di lavori qualificati e «buoni». Acemoglu, in particolare, ritiene erronea la presunzione che l'indirizzo già assunto dall'avanzare dell'Intelligenza artificiale – tutto a risparmio di lavoro e con impieghi esclusivamente destinati a riconoscimento facciale, trattamento linguistico, ideazione di algoritmi sostitutivi della cognizione umana, invece che a soddisfare bisogni sociali insoddisfatti quali l'istruzione, l'educazione, la cura – sia l'unico possibile, come se fosse naturalisticamente determinato. E mette sotto scrutinio l'evoluzione delle tecnologie contestando: a) l'andamento inerziale che porta a basarsi esclusivamente sugli avanzamenti esistenti; b) la pressione che le grandi *companies* – non mercati anonimi –

¹² Confronta Keynes (1930) e Carabelli (2021). Qui la ricerca sui fondamenti filosofici dell'opera di Keynes identifica l'interpretazione dell'economia, più che come una dottrina, come un modo di pensare che fa uso di una logica non-dimostrativa basata sulla probabilità e l'incertezza, le quali danno luogo a dilemmi morali e a conflitti non sempre componibili, e ricorrente a molto materiale etico, estetico, analiticamente proprio delle relazioni interpersonali.

esercitano sulla modellazione delle tecnologie; c) la sottovalutazione da parte imprenditoriale dei «buoni lavori» specialmente quando le imprese possono facilmente ricorrere a strategie di risparmio di lavoro e di bassi salari mortificanti in particolare le donne, che alla fine si rivelano controproducenti per la stessa spinta a innovare e per l'incremento della produttività; d) la distorsione di molti degli incentivi fiscali in vigore in favore degli investimenti in capitale piuttosto che in lavoro.

5) In questa prospettiva anche «la direzione del cambiamento tecnologico» va identificata, secondo il suggerimento di Atkinson, come impegno intenzionale ed esplicito da parte delle istituzioni collettive, finalizzato ad aumentare l'occupazione. La retorica dell'*esogenità* e della *naturalità* dei fenomeni è spesso utilizzata per sostenere la causa della *neutralità* degli stessi e in essa vivono echi dell'heideggeriano dominio totalizzante della tecnica e del primato della razionalità strumentale. Ma non possiamo non vedere l'intenzionalità esplicita e determinata con cui l'operatore pubblico e i soggetti sociali possono guidare l'innovazione, come nel caso della sfida ingaggiata dalla Darpa (agenzia americana pubblica) quando ha offerto un premio da un milione di dollari per un'automobile senza guidatore, il cui risultato diretto è stata la *Google's driverless car*. E se questa «direzione» intenzionale è stata possibile per l'automobile autoguidata, perché non dovrebbe essere possibile per la generazione di altre innovazioni, più socialmente utili, orientate a soddisfare grandi bisogni insoddisfatti? Abbiamo bisogno di sottoporre a critica sia la «razionalità politica» dell'innovazione, sia la sua «razionalità scientifica», in particolare la «razionalità dell'algoritmo» con la sua pretesa di corrispondere a una naturalizzazione oggettiva volta a trasformare tutti i fenomeni in stati di necessità chiusi allo spazio dell'alternativa. Sotto questo profilo sono molto interessanti gli spunti che Honneth trae dalla sua avversione al determinismo storico e all'automatismo sociale in termini di problematizzazione – attenta non alla naturalità dei processi ma alla forza dei rapporti di potere e degli interessi – di passaggi storici spesso visti come lineari, per esempio il passaggio da un mondo agricolo di piccoli proprietari contadini al mondo industriale capitalista o quello dalla produzione di piccola scala alla produzione tayloristica di massa, durante i quali molte «finestre di opportunità» sono andate perdute.

6) La strutturazione, sia teorica sia pratica, delle problematiche centrate sulla riscoperta del lavoro richiede, quindi, di tornare a ragionare

sull'articolazione lavoro/Stato/istituzioni pubbliche. Non possiamo non prendere atto che l'imponente arretramento dello Stato imposto dall'ideologia neoliberista si è risolto in un prosciugamento delle sue energie. Lo *starving the beast* di bushiana memoria – concretizzatosi in tagli delle tasse a vantaggio dei ricchi e ulteriore contrazione delle entrate pubbliche – ha talmente affamato le «bestie governative» da averle quasi tramortite. Anche perché l'ostilità allo Stato è stata alimentata da anni di nefasta teorizzazione di matrice blairiana della superiorità delle pratiche di *governance* su quelle di *government*, esplicitamente indicate, e auspicate (si vedano i numerosissimi scritti di Sabino Cassese), come metodi di «amministrativizzazione» mediante «depoliticizzazione». Oggi abbiamo bisogno di reinventare lo Stato e le istituzioni pubbliche perché abbiamo bisogno, di uno «Stato strategico», uno Stato il quale, oltre che indirettamente (mediante incentivi, disincentivi, regolazione), intervenga direttamente, cioè guidando e indirizzando intenzionalmente ed esplicitamente con strumenti appositi. Nel succedersi di tutte le grandi fasi economiche e nella spinta verso le innovazioni fondamentali lo Stato non è solo «facilitatore» e alimentatore di condizioni permissive, ma creatore diretto, motore e traino dello sviluppo, come ha mostrato Mariana Mazzucato¹³. L'emergenza di nuovi settori – come internet, le biotecnologie, le nanotecnologie, l'economia «verde» – e l'estensione del cambiamento tecnologico mostrano che lo Stato non interviene solo per contrastare le *market failures* o per farsi carico della generazione di *esternalità* o per contenere il potere sempre riproducentesi dei grandi monopoli, ma rispondendo a motivazioni e obiettivi strategici che vanno ben al di là del contrasto dei monopoli e della difesa della concorrenza. Ma lo Stato «strategico» non basta. L'operatore pubblico è l'unico in grado di porsi la domanda: «che tipo di economia e che tipo di società vogliamo?». A partire dal porsi tale domanda lo Stato, però, è efficace solo se è in grado di catalizzare una miriade di attività e di mobilitare più settori e imprese congiuntamente, generando il «coinvestimento» necessario, per esempio per andare sulla Luna (per cui fu necessario interrelare le attività di più di 14 diversi settori). Proprio il coinvestimento mostra che, accanto a quella dello Stato, rimane essenziale l'attivazione, a scala europea, di uno

¹³ Si vedano Mazzucato, 2013 e 2021 e il dossier su «Nuove forme di intervento pubblico in economia» curato e introdotto da Pennacchi, 2016, con saggi di C. Antonelli, P. Ciocca, G. Dosi, R. Gualtieri, D. Guarascio, R. Mazzocchi, U. Pagano, A. Simonazzi in «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 3.

intenso «sperimentalismo istituzionale» e di «reti multilivello» in cui possano operare istituzioni centrali, enti decentrati, imprenditori, attori della società civile. Si può fare leva sullo spirito rivoluzionario che ha animato il Next Generation Eu, approfittare della rinegoziazione delle regole della *governance* europea e del «Patto di stabilità e di crescita», dotare l'Europa di una *fiscal capacity* destinata a finanziare beni pubblici europei, creare nuovi soggetti pubblici a scala europea «progettati come combinazioni di infrastrutture di ricerca e di imprese pubbliche *knowledge-intensive* orientate da missioni a lungo termine» secondo la proposta di Massimo Florio (2021). Soggetti in grado di gestire come proprietà collettiva il capitale intangibile derivante dalla ricerca pubblica, come già è avvenuto con il progetto Galileo, che non sarebbe mai stato realizzato se l'Unione europea si fosse attenuta ad angusti criteri di concorrenza basati solo sui prezzi come fa troppo spesso oggi.

7) E così veniamo a un altro punto fondamentale: per tutto ciò è cruciale l'alimentazione di un grande spirito e di una grande «capacità progettuale», analoghi a quelli, straordinari, che animò il New Deal di Roosevelt. Per fronteggiare le disastrose conseguenze occupazionali, economiche e sociali della pandemia e poi della guerra in Ucraina, richiamarsi al New Deal è divenuto prassi comune. Ma quali sono gli aspetti che possono rendere tale richiamo, invece che un esercizio retorico, una pratica davvero trasformativa? Non si deve dimenticare che tra le caratteristiche fondamentali del New Deal ci sono state (oltre alla priorità accordata a progetti pubblici con l'imperativo di impiegare il maggior numero di disoccupati e il serrato ritmo temporale che venne dato all'implementazione dei provvedimenti con l'obbligo ai responsabili di conseguire risultati in tempi celerissimi) la mobilitazione anche morale di enormi risorse umane e intellettuali – dall'associazionismo al volontariato, alle imprese, ai sindacati, alla scuola e alle università, ai centri culturali e di pensiero, tutti furono chiamati a contribuire all'ideazione dei progetti di cui c'era bisogno – e la cifra «sperimentalista», e pertanto la sollecitazione della creatività e dell'inventiva, per le quali Roosevelt traeva ispirazione dalla carica eticizzante di Dewey e dei filosofi pragmatisti americani. Non a caso un potenziale di cambiamento rivoluzionario è racchiuso nel Piano Next Generation Eu – il cui baricentro sono il lavoro e gli investimenti pubblici – adottato dall'Europa nel mezzo della pandemia nel solco di quell'approfondimento solidaristico intrinseco al «patriottismo costituzionale» di cui ha sempre parlato Habermas.

L'universo del lavoro disegna «un paesaggio morale» altamente complesso, con aspettative multiformi di riconoscimento, di autonomia, di giustizia, e «ricche norme sostantive che modellano l'esperienza del vivere con un lavoro come quella del vivere senza lavoro». L'accesso all'esperienza è compiutamente possibile solo se si ha «un adeguato concetto dell'esperienza e ciò a sua volta richiede un concetto appropriato del soggetto dell'esperienza». Il lavoro vivo non si manifesta, e non può essere analizzato, solo al livello dell'attività. Come afferma Christophe Dejours (2020, pp. 64-65) «il lavoro è anche strutturato da un insieme di relazioni complesse con l'altro, in particolare attraverso la cooperazione [...] La costruzione di queste relazioni avviene attraverso attività di deliberazione collettiva e di produzione di regole (“attività deontica”) che vanno sotto la categoria dell'*azione* (*praxis*) e non soltanto di quella dell'*attività* (*poiesis*) [...] Il lavoro quotidiano implica, volenti o nolenti, la dimensione dell'azione moralmente giusta (*praxis*) nel significato aristotelico, la quale è irriducibile all'attività». E Dejours rivendica la differenza, riguardante «il ruolo della razionalità morale pratica e della razionalità politica che attraversano il lavoro vivo», che distingue la sua «psicodinamica del lavoro» psicoanalitica (la quale si richiama a Freud, alla metapsicologia del corpo e alla psicosomatica) da altre pratiche cliniche cognitiviste neutrali sul piano morale.

Da questi approcci anche la problematica della democrazia economica riceve uno spessore inedito. In primo luogo possiamo contrastare quel riverbero proprio del neoliberismo, sottolineato da Supiot (2020, pp. 47 e ss.), per cui la fragilizzazione del lavoro si ripercuote in una fragilizzazione della stessa impresa, attuata soprattutto dalla teoria e dalla pratica della *share holder value* (la visione dell'impresa che contempla la massimizzazione del valore solo per gli azionisti): «tanto quanto la funzione antropologica del lavoro, la dimensione istituzionale dell'impresa è minacciata dalla dinamica del capitalismo, che ribalta la gerarchia dei mezzi e dei fini, rendendo l'opera un mero mezzo al servizio di finalità esclusivamente finanziarie. Come si presuppone che il dipendente non abbia altro scopo che il suo stipendio, allo stesso modo si presuppone che l'azienda non abbia altro scopo che il profitto dei suoi azionisti. La finzione del lavoro-merce porta quindi con sé la finzione dell'azienda-merce, con gli stessi rischi di perdere il contatto con la realtà del proprio ambiente di vita». In secondo luogo possiamo riflettere sul rapporto capitale-lavoro in termini più incisivi del passato (Pennacchi, 2021). Da una parte, infatti, nel susseguirsi di crisi e di

RPS

Laura Pennacchi

«policrisi» – con disoccupazione, precarietà e inattività elevatissime – le problematiche del lavoro si ripropongono con una drammaticità carica di interrogativi etici, dall'altra parte la messa in causa del capitalismo in quanto tale restituisce attualità alla riflessione sui «tipi di capitalismo». Mentre dilagano il lavoro atipico e la precarietà e molti sono esposti alla perdita del lavoro, cresce la consapevolezza che le dinamiche di finanziarizzazione, strettamente intrecciate con lo shift dell'ottica verso profitti di breve periodo e verso l'enfasi sulla teoria della *shareholder value* e lo schortermismo, hanno trasformato il ruolo del manager da attore contemperante i vari interessi in gioco – quale è nello *stakeholder value approach* – in agente di se stesso e del capitale finanziario. L'instabilità del capitalismo, già focalizzata da Keynes e da Minsky, viene a configurarsi non come un episodio ma come un suo tratto intrinseco e strutturale, così come la superfetazione della finanza si connota come suo tratto costitutivo, soggetto agli straordinari cambiamenti degli ultimi decenni, derivanti dal connubio deregolamentazione/innovazione finanziaria/indebitamento.

5. Filosofia del lavoro: rappresentanza e rappresentazione costituzionale e politica

In conclusione, per il futuro del lavoro si conferma fondamentale l'alleanza tra filosofia e scienze umane e sociali, tra cui l'economia, che pure il *main stream* pretende di trattare come «scienza della natura», matematizzante e calcolistica, tradendo così le sue stesse origini (collocate da Adam Smith nella filosofia morale) e soggiacendo a quella che Marilynne Robinson (2021) chiama la «mesta urgenza» e la «grave opera di disumanizzazione» del riduzionismo ideologico di un certo tipo di darwinismo. C'è un'enorme, rinnovata elaborazione intellettuale e culturale da compiere, del genere di quella che sottostà ai piani adottati dall'amministrazione Biden negli Usa al suo insediamento (il *The American Jobs Plan*, il *The American Families Plan*), in cui le innovazioni non riguardano solo il livello dei contenuti specifici, ma investono quello concettuale retrostante, al punto che si può dire che è il grande approfondimento concettuale-culturale che traspare dietro le proposte specifiche a consentire l'incisività delle proposte medesime (si pensi alla scelta di rivoluzionare la categoria stessa di «infrastruttura» annoverando in essa la «cura» intesa in senso molto ampio, come cura delle persone, delle comunità, dei territori, del «mondo»).

La riflessione su soggettività e lavoro deve indurci a riscoprire tutta la carica antropologicamente strutturante del lavoro, facendo uscire il lavoro dall'«esistenza fantomatica» che esso conduce soprattutto in filosofia, mettendo in campo «ipotesi di antropologia filosofica autointerrogantisi sul posto dell'attività lavorativa nell'insieme dell'esistenza umana, ipotesi epistemologiche concernenti il rapporto tra dimensioni lavorative tecniche e razionalità, ipotesi filosofiche sociali e politiche relative ai modi in cui il lavoro è ripartito e organizzato». Tutto ciò, respingendo le «analisi apocalittiche» della tecnologia che sono un altro modo di crogiolarsi nella previsione della «fine del lavoro», dovrà tenere conto delle profonde trasformazioni in atto e della sofferenza nel lavoro che esse provocano, e hanno sempre provocato, e «dell'equilibrio instabile, inerentemente precario tra sofferenza e difese contro la sofferenza» (Dejours, 2021, p. 212) così generato. Il lavoro è umano per definizione, è attività soggettivizzante, nasce intrinsecamente dallo «scarto» con la realtà che forma l'essere umano, «il lavoro è creazione di ciò che è nuovo, senza precedenti [...] richiede iniziativa, inventiva, creatività, specifiche forme di intelligenza vicine a ciò che il senso comune chiama ingegnosità», ma che mobilita tutto un universo di passioni, affettività, sentimenti, volizioni oltrepassante la distinzione tra sistema e «mondo della vita». Con questa strumentazione si può cogliere che nel lavoro si esprimono non soltanto fatica, sforzo, impegno, sofferenza ma anche gioia, allegria, scanzonatezza. Mio fratello Antonio – il grande scrittore che vinse il premio Strega con *Canale Mussolini* – in *Mammuth* prima e ne *La strada del mare* poi, cantava come un'epica la vita di fabbrica, la costruzione delle infrastrutture, il lavoro nei campi, un'epica piena di coraggio, di spavalderia, di maramalderia, ma anche di canti, di commozione, di affetti, di allegria sempre sospesa tra gaglioffaggine e innocenza, l'epica di un mondo spesso piccolo, povero, gravato da tante angustie ma con un'ansia di riscatto immensa e trasvalutato dallo slancio verso il lavoro. Antonio amava anche ricostruire le «vie della transumanza» attraverso cui la civiltà europea venne mantenuta e diffusa e da cui passò l'associazione tra pastorizia ed elevazione dei luoghi sperduti della bellezza pittorica medievale come Fossa e Bominaco.

In ogni caso, non è un attardarsi in futili rievocazioni filologiche l'esercizio che compie Axel Honneth quando si interroga sulle due concezioni contrastanti che storicamente hanno modellato la ricostruzione delle fonti di cui si alimenta la coesione sociale e del ruolo giocato in essa dal lavoro: la posizione di Tocqueville e di Arendt (secondo cui il

patto sociale è fondato sulla collaborazione politica e sulla cooperazione tra cittadini, posizione che induce a sottovalutare il pluralismo dei valori e la varietà degli interessi umani)¹⁴. E la posizione rappresentata da Marx e Durkheim, la quale cerca le fonti dell'integrazione sociale «in una pratica, o forma di attività, che non sia soggetta alla discrezionalità o alla negoziazione tra i singoli» (pp. 88 e ss.). Questa pratica è il lavoro, l'attività lavorativa a cui ogni individuo è tenuto per mantenere se stesso e la propria famiglia, attraverso cui, sperando i modi in cui le varie forme di occupazione sono intrecciate, i soggetti riconoscono la loro reciproca dipendenza e sviluppano un sentimento di appartenenza comune acquisendo la consapevolezza di essere membri di una comunità sociale. La partecipazione al lavoro dà ad ogni cittadino l'opportunità di essere riconosciuto a livello pubblico, fornendogli le basi del «riconoscimento» sociale e del «rispetto». La privazione del lavoro e la disoccupazione fanno precipitare l'individuo in quello stato che Hegel chiamava «plebe»¹⁵, caratterizzato dalla drammatica percezione di sentirsi «superfluo». A tal proposito vanno riletti anche i contributi del primo Honneth, così appassionati nel recepimento dei grandi affreschi di Barrington Moore e di Edward Thompson dedicati alla ricostruzione partecipe delle condizioni di lavoro e di vita dei popoli inglese e americano durante la prima rivoluzione industriale e nel passaggio tra Ottocento e

¹⁴ Di Hannah Arendt bisogna anche ricordare quella parte del suo pensiero che – giustamente preoccupata degli aspetti inquietanti delle società di massa – dei regimi totalitari denunciava la riduzione della *vita activa* a lavoro e dell'«animale politico» a *animal laborans*, non cogliendo che l'eroizzazione, la militarizzazione e la titanizzazione tecnicistica del lavoro proprie di quei regimi era, in realtà, un tradimento dell'umanesimo del lavoro. Arendt ha influenzato Habermas che, in una fase intermedia del suo itinerario teorico, ha fondato la sua denuncia dell'unilateralità della visione marxiana della società sull'individuazione del senso dell'intera prassi sociale nella sola dimensione lavorativa. Ma non va dimenticato che proprio Habermas, che con la sua teorizzazione dell'«agire comunicativo» ci ha fornito uno dei contributi filosofici più significativi del Novecento, separando troppo rigidamente l'«agire comunicativo» (il quale contrasta, attraverso la mediazione del linguaggio, le tendenze dei sistemi economici a «colonizzare» i mondi vitali) dall'«agire economico» (visto quest'ultimo come regolato solo da imperativi sistemici), immunizza l'«economico» dalla teoria critica.

¹⁵ Il lessico hegeliano è ripreso da Paolo Perulli (2021) che lo sviluppa per i nostri tempi con la controversa categoria di «neoplebe»: una grande massa di lavoratori dequalificati, sottopagati, privi di adeguate tutele, che dovrebbe allearsi con i (pochi) lavoratori «creativi», per contrastare il debordante potere delle *élites*.

Novecento. L'assumere drammatici problemi *morali*, quali la sofferenza umana, in quanto tout court problemi *politici* è sempre stato caratteristico di una tradizione politica anglosassone che interpretava gli eventi sociali nei termini di *suffering situations*, cioè terreni di contesa innanzitutto morale tra vittime, oppressori, riformatori. Ciò che rende unico il New Deal è proprio che tale assunzione venne riprodotta al fine di ridisegnare radicalmente la «forma di vita» dominante, sottraendo gli individui alla passività e all'apatia con la mobilitazione per il lavoro e per la moralità politica. Furono, infatti, la sua «capacità progettuale» e l'intensità della mobilitazione morale a dilatare l'anima trasformativa del New Deal.

Come le rivoluzioni politiche dell'Ottocento e del Novecento hanno contribuito a introdurre «innovativi immaginari sociali e dirompenti orizzonti di senso» (Calloni, 2016, p. 328), mobilitando milioni di persone, così oggi a partire dalla sfera del lavoro dobbiamo ancora sottrarre «le passioni a quel marchio di negatività a cui uno dei tanti dualismi del pensiero occidentale (passione/ragione) le ha condannate», liberando «la sfera emotiva da quella indifferenziazione nella quale il pensiero moderno l'ha sempre relegata» (Pulcini, 2016, p. 323).

Dunque, su basi filosoficamente fondate possiamo apprezzare anche per l'oggi la svolta valorizzante il lavoro racchiusa nelle Costituzioni del secondo dopoguerra (contrastando il ricorrente tentativo delle destre di «decostituzionalizzare»). In esse la «triplice centralità del lavoro» (Luciani, 2010) – antropologica (il lavoro tratto tipico della condizione umana), etica (il lavoro espressione primaria della partecipazione al vincolo sociale), economica (il lavoro base del valore che obbliga a politiche di piena occupazione) – segna un «profondo distacco» dalla elitaria concezione arendtiana, sotto il profilo dei fondamenti di eguaglianza, di libertà, di autodeterminazione, ma anche sotto il profilo delle connessioni tra «operare» e «agire» (invece scissi da Hanna Arendt), in cui l'*homo faber* incrocia e incontra l'*homo politicus* in un nuovo percorso umanistico e lavoro e cittadinanza manifestano tutta la loro coestensività. In particolare la Costituzione italiana è consapevolmente volta a costruire una gerarchia assiologica al cui vertice si colloca la «dignità» – categoria che interseca due grandi tradizioni dell'Occidente moderno, il cristianesimo e l'illuminismo – l'epicentro della quale è il «lavoro», un lavoro che deve garantire il rispetto della «dignità umana» e il pieno sviluppo della «persona». Così si spiega, non con banali ricostruzioni sociologiche stigmatizzanti il taglio «lavoristico», la

RPS

Laura Pennacchi

straordinarietà del suo articolo iniziale, l'articolo 1 – «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» – che non è un episodio incidentale, né tanto meno un semplice ornamento. La sua straordinarietà si riverbera in molti altri articoli che troviamo nella Costituzione a complemento dell'articolo 1, in particolare l'articolo 41 che sancisce che l'iniziativa economica privata «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Se ci dotiamo di strumenti concettuali filosoficamente motivati, possiamo non lasciare solo Papa Francesco nel mostrare una persistente forte sensibilità al binomio lavoro/persona, tornando a ribadire con veemenza che il diritto al lavoro è primario, superiore allo stesso diritto di proprietà, e che il rapporto che ha per oggetto una prestazione di lavoro non tocca solo l'avere, ma l'«essere» del lavoratore, chiedendo di non ridurre la persona umana a puro elemento dei fenomeni economici e riaffermando la natura di *relazione tra soggetti* del rapporto lavorativo, soggetti «titolari di una “dignità” e non solo di un “prezzo”» (come è, invece, nella concezione mercificata del lavoro). Con il giovane Marx, con Hegel, con Durkheim possiamo vedere nel lavoro il processo attraverso il quale l'uomo non si limita a metabolizzare, ma *media* anche simbolicamente il rapporto fra sé stesso e la natura, *cambia* sé stesso dandosi una funzione autotrasformativa, *esplora* sistematicamente dimensioni intellettuali di consapevolezza e di progettualità. Sono indimenticabili le parole con cui Simone Weil coglie nel lavoro la fonte per l'essere umano della «folle immaginazione», si commuove per gli operai che di domenica conducono le famiglie «in gita» a vedere le loro fabbriche, si entusiasma per le «righe di accento lirico» con cui Marx parla del lavoro. Da una simile prospettiva risalta l'enorme significato, anche antropologico, della vitale «inquietudine creatrice» sempre soggettivamente racchiusa nel lavoro, alle origini del più autentico umanesimo. In essa il lavoro si configura come fattore vitale dell'identità del soggetto e attribuzione di significato all'esperienza esistenziale, esprime un'intrinseca dimensione di *apertura* verso il mondo e verso gli altri, contiene *relazioni plurime* (con il contesto in cui l'attività lavorativa si svolge, con il sapere e l'esperire di chi ha operato precedentemente, con gli altri che lavorano), il suo senso è impregnato di *desiderio*, quel desiderio che è un moto verso una destinazione mancante, un orizzonte nel quale non si è e al quale si aspira.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., 2019, *It's Good Jobs, Stupid*, «Econfp, Research Brief», giugno.
- Atkinson A.B., 2015, *Inequality. What can be done?*, Harvard University Press, Cambridge Mass.-Londra.
- Bellofiore R., 2019, *Le contraddizioni delle soluzioni «keynesiane» al problema della disoccupazione e la sfida del «piano del lavoro»*, introduzione a Foggi J. (a cura di), *Tornare al lavoro. Lavoro di cittadinanza e piena occupazione*, Castelvecchi, Roma.
- Calloni M., 2016, *Filosofia sociale, critica pragmatica e discorso pubblico*, «Politica & Società», n. 3.
- Carabelli A.M., 2021, *Keynes on Uncertainty and Tragic Happiness. Complexity and Expectations*, Palgrave MacMillan, Londra.
- Coin F., 2023, *Le grandi dimissioni. Il nuovo rifiuto del lavoro e il tempo di riprenderci la vita*, Einaudi, Torino.
- Colamedici A. e Gancitano M., 2023, *Ma chi me lo fa fare. Come il lavoro ci ha illuso: la fine dell'incantesimo*, HarperCollins Italia, Roma.
- Cortella L., 2016, *La via normativa al socialismo. Considerazioni sul libro di Axel Honneth «L'idea di socialismo»*, in «Teoria Critica - Seminario di teoria critica online», 30/6.
- Crouch C., 2013, *Making Capitalism fit for Society*, Polity Press, Londra.
- Dardot P. e Laval C., 2009, *La nouvelle raison du monde. Essais sur la société néolibérale*, La Découverte, Parigi.
- De Masi D., 2018, *Il lavoro nel XXI secolo*, Einaudi, Torino.
- Deaton A., 2021, *Republic of unequals*, «Prospect», 4 gennaio.
- Dejours C., 2020, *Lavoro vivo*, Mimesis, Milano-Udine.
- Dejours C., 2021, *L'ingranaggio siamo noi. Lavoro e banalizzazione dell'ingiustizia sociale*, Mimesis, Milano-Udine 2021 (ed. orig.: 2009, *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Éditions du Seuil, Parigi).
- Dejours C., Deranty J-P., Renault E. e Smith N., 2018, *The Return of Work in Critical Theory*, Columbia University Press, New York.
- Fazio G., 2020, *Ripensare l'alienazione nel mondo del lavoro flessibile e precario*, introduzione a Jaeggi R., 2020, *Nuovi lavori, Nuove alienazioni*, Castelvecchi, Roma.
- Ferrara A., 2020, *Maggioranza degli elettori, minoranza del popolo*, «Parole-Chiave», n. 1.
- Fischbach F., Merker A., Morrel P-M. e Renault E., 2022, *Histoire Philosophique Du Travail*, Librairie Philosophique J. Vrin, Parigi.
- Florio M., 2021, *La privatizzazione della conoscenza. Tre proposte contro i nuovi oligopoli*, Laterza, Bari-Roma.
- Formenti C., 2013, *Utopie letali. Contro l'ideologia postmoderna*, Jaca Book, Milano.
- Foucault M., 1980, *Sull'origine dell'ermeneutica del sé*, Cronopio, 2012, Napoli.
- Galli C., 2021, *Lavoro e politica*, «la fionda», n. 2.

- Habermas J., 1985, *Etica del discorso*, Laterza, Bari-Roma.
- Honneth A., 2016, *L'idea di socialismo. Un sogno necessario*, Feltrinelli, Milano.
- Honneth A., 2020, *Democrazia e divisione sociale del lavoro* in Honneth A., Sennett R. e Supiot A., *Perché lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del XXI secolo*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Jaeggi R., 2020, *Nuovi lavori, Nuove alienazioni*, Castelveccchi, Roma.
- Keynes J.M., 1930, *Economia. Prospettive economiche per i nostri nipoti*, in idem *Prosperità*, chiarelettere, 2019, Milano.
- Loretoni A., 2020, *Elementi regressivi delle democrazie contemporanee*, «Iride», vol. 4, n. 1.
- Luciani M., 2010, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, Adl, n. 3.
- Mari G., 2019, *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, il Mulino, Bologna.
- Mazzonis M., 2019, *Lavorare tutti? Crisi, disuguaglianze e lo Stato come datore di ultima istanza*, presentazione di Gianna Fracassi, Ediesse, Roma.
- Mazzucato M., 2013, *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, Wimbledon Publishing Company, Uk-Usa (tr. it. *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, Laterza, 2014, Bari-Roma).
- Mazzucato M., 2021, *Missione economia*, Laterza, Bari-Roma.
- Minsky H.P., 2013, *Ending poverty: jobs, not welfare*, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, New York (tr. it.: 2014, *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Ediesse, Roma).
- Pennacchi L. (a cura di), 2013, *Tra crisi e «grande trasformazione»*, Ediesse, Roma.
- Pennacchi L., 2015, *Il soggetto dell'economia. Dalla crisi a un nuovo modello di sviluppo*, Ediesse, Roma.
- Pennacchi L., 2016 (a cura di), *Nuove forme di intervento pubblico*, con saggi di Antonelli C., Ciocca P., Dosi G., Gualtieri R., Guarascio D., Mazzocchi R., Pagano U. e Simonazzi A., «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 3.
- Pennacchi L., 2018, *De valoribus disputandum est. Sui valori dopo il neoliberismo*, Mimesis, Milano-Udine.
- Pennacchi L., 2021, *Democrazia economica. Dalla pandemia a un nuovo umanesimo*, Castelveccchi, Roma.
- Pennacchi L. e Sanna R. (a cura di), 2018, *Lavoro e innovazione per riformare il capitalismo*, Ediesse, Roma.
- Perulli P., 2021, *Nel 2050 Passaggio al nuovo mondo*, il Mulino, Bologna.
- Petruciani S., 2021, *Le avventure del lavoro tra alienazione e autorealizzazione*, «Iride».
- Piketty T., 2021, *Du revenu de base à l'héritage pour tous*, «Le Monde», 17 maggio.
- Polanyi K., 1954, *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston (tr. it.: 1974, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino).

- Pulcini E., *Filosofia sociale: critica del presente e prospettive per il futuro*, «Politica & Società», n. 3.
- Rawls J., 1971, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. (tr. it.: 1982, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano).
- Renault E., 2009, *L'invisibilità politica del lavoro e le sue eco filosofiche*, «Iride», n. 56, gennaio-aprile.
- Robinson M., 2021, *Quel che ci è dato*, minimum fax, Roma.
- Salvati M. e Dilmore N., 2021, *Liberalismo inclusivo. Un futuro possibile per il nostro angolo di mondo*, Feltrinelli, Milano.
- Schiavone A., 2023, *Sinistra! Un manifesto*, Einaudi, Torino.
- Sen A.K., 2009, *The Idea of Justice*, Penguins Book, London (tr. it.: 2010, *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano).
- Sennet R., 2020, *Il lavoro e le sue narrazioni*, in Honneth A., Sennett R. e Supiot A., *Perché lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del XXI secolo*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Skidelsky R., 2019, *The case for a guaranteed job*, «Projet Syndicate», 27 agosto.
- Somma A., 2021, *Il reddito di cittadinanza e il reddito minimo garantito sono dispositivi neoliberali*, «la fionda», n. 2.
- Supiot A., 2020, *Homo faber: continuità e rotture*, in Honneth A., Sennett R. e Supiot A., *Perché lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del XXI secolo*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Susskind D., 2022, *Un mondo senza lavoro. Come rispondere alla disoccupazione tecnologica*, Bompiani, Milano.
- Trentin B., 1997, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Feltrinelli, Milano.
- Trentin B., 2021, *La libertà viene prima. La libertà come posta in gioco nel conflitto sociale*, Firenze University Press, Firenze.
- Triglia C., 2022, *La sfida delle disuguaglianze. Contro il declino della sinistra*, il Mulino, Bologna.
- Urbinati N., 2020, *Io, il Popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, il Mulino, Bologna.
- Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2017, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, il Mulino, Bologna.
- Wray R., 2019, *L'importanza economica e sociale della piena occupazione*, in Foggi J. (a cura di), *Tornare al lavoro. Lavoro di cittadinanza e piena occupazione*, Castelvecchi, Roma.

ATTUALITÀ
L'Europa di fronte ai radicali
cambiamenti mondiali

Il modello sociale europeo in infinita trasformazione?

Elena Granaglia

RPS

L'articolo ripercorre alcune delle più importanti evoluzioni registrate nel modello sociale europeo, con particolare riguardo al Pilastro europeo dei diritti sociali. Quest'ultimo, riprendendo alcuni convincimenti originari del progetto europeo, è tornato a sottolineare la complementarità fra dimensione sociale e crescita nonché le ragioni intrinseche, in termini di giustizia, alla base delle politiche sociali. Il gap fra obiettivi fissati e risultati ottenuti rimane, tuttavia, elevato e nuove esigenze di intervento si profilano in presenza delle sfide poste dalla doppia transizione ecologica e tecnologica. Affrontare tale situazione richiede cambiamenti nella governance sociale dell'Unione europea nonché un'estensione delle politiche sociali sovra-nazionali europee.

1. Il Modello sociale europeo. Dove siamo?

Considerando il modello sociale europeo, negli ultimi anni abbiamo assistito a un ritorno a quelli che furono convincimenti fondamentali del progetto europeo. Si pensi al rapporto Thompson del '73, alle speranze di Brandt e poi di Delors. Il cambiamento è evidente nel Pilastro europeo dei diritti sociali varato nel 2017 che mi sembra avere decretato la cesura rispetto alla prospettiva che aveva caratterizzato la gestione della crisi dei debiti sovrani. In quella prospettiva, il sociale era considerato come un costo che i paesi non potevano sopportare.

Il Pilastro torna a sostenere due cose importanti. La prima è che la dimensione sociale non è un costo per la crescita; quindi, bisogna mettere insieme economia e dimensione sociale. Il costo semmai è delle «non politiche sociali». Il contributo del sociale all'economia include la promozione del capitale umano e dell'offerta di lavoro, in particolare delle donne, oggi ostacolate dalle carenze esistenti nelle politiche di cura. Include, altresì, gli ammortizzatori sociali, strumento essenziale per sostenere le transizioni lavorative. Include le stesse politiche contro la povertà non solo perché tali politiche possono favorire la partecipazione al mercato, ma anche perché la protezione stessa può favorire la cooperazione. La seconda è che a favore della dimensione sociale giocano anche ragioni intrinseche di giustizia. L'obiettivo fondamentale, afferma il

Pilastro, è «soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e [...] garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali».

Il Pilastro, più nel dettaglio, fissa 20 principi che riguardano il trattamento dei lavoratori; la formazione dei lavoratori; la sicurezza e la salubrità dell'ambiente di lavoro; il diritto a una paga equa; l'informazione e la partecipazione nel mondo del lavoro; la conciliazione fra lavoro e cura e la condivisione dei compiti di cura; la garanzia di una base di reddito per chi non lavora (bambini, anziani, disoccupati, persone che non possono lavorare); la protezione sociale adeguata per tutti i lavoratori (inclusi i lavoratori autonomi); la disponibilità di servizi di qualità: istruzione, sanità, non auto-sufficienza e disabilità, abitazione, servizi di base e uguaglianza di opportunità, nella consapevolezza che le persone sono diverse e che assicurare i diritti richiede di tenere conto sia della dimensione universale dei bisogni sia dell'eterogeneità individuale.

Diverse sono le misure che sono seguite. Fra di esse vi sono la direttiva sulla *work-life balance* per chi presta cura; la Raccomandazione sull'istruzione professionale; l'Agenda europea sulle competenze; Garanzia giovani; Garanzia per i bambini vulnerabili; la Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori dipendenti e autonomi; la direttiva sul salario minimo; la Raccomandazione sul reddito minimo e ancora l'istituzione di un'Autorità europea per il lavoro; il *Next Generation Eu* di cui si è tanto parlato; Sure e così via.

Gran parte di queste misure ha la forma di *soft law*, dunque sono prive di potere coattivo nei confronti dei paesi membri. Vale a dire, i paesi non vengono sanzionati se non le rispettano. Però, come sosteneva Sunstein (1999), le norme hanno anche un potere espressivo. L'importanza stessa delle *soft laws* non va pertanto sottovalutata. Si consideri la raccomandazione sul reddito minimo. Lo *European Anti-poverty Network* aveva richiesto una direttiva con potere vincolante, e forse se l'avessimo avuta non avremmo oggi l'assegno di inclusione e il supporto formazione lavoro. Ciò nondimeno, anche la raccomandazione offre indicazioni importanti a chi nei diversi paesi membri vuole difendere un assetto dignitoso di reddito minimo.

Dice, innanzitutto, che, contro la povertà, serve la disponibilità di un reddito. Sbaglia pertanto chi, come tanti nel nostro paese affermano, guarda ai trasferimenti contro la povertà come trasferimenti assistenzialistici che altro non farebbero se non favorire la permanenza sul divano. Interessante al riguardo è ricordare le osservazioni di John Stuart Mill, secondo cui l'assistenza è un tonico, non è un sedativo. Avere

denaro dà sicurezza, libera dal peso di cercare di sopravvivere, migliora la capacità di pensare ai propri progetti di vita, favorisce un ambiente più tranquillo per la crescita dei figli. Il che non significa che i servizi non servano e fra i servizi non servano i diversi interventi riconducibili alle politiche attive del lavoro. Al contrario, la Raccomandazione sottolinea il ruolo dei servizi e, fra di essi, quelli inclusi nelle politiche attive del lavoro. Il punto è dare pari peso/dignità agli strumenti. La Raccomandazione, inoltre, dice che, quando si vanno a definire i programmi di reddito minimo, bisogna ascoltare la voce dei beneficiari. Ad esempio, nei programmi di attivazione al lavoro occorre partire da quanto i poveri esprimono in materia di aspettative di lavoro. Molte delle misure tipicamente perseguite trattano, invece, i poveri in modo paternalistico, imponendo comportamenti anziché ascoltando. Lo stesso trasferimento nella forma di carta acquisti vincolata, anziché di reddito liberamente spendibile, segnala paternalismo. La Raccomandazione aggiunge poi che bisogna prendere in considerazione la complessa relazione tra povertà di chi non lavora e bassi salari: un livello troppo basso di reddito minimo ha implicazioni negative sui livelli più bassi dei salari, e questo deve essere preso in considerazione. E ancora bisogna attuare sistemi adeguati di indicizzazione, perché gran parte dell'incapacità di proteggere dalla povertà verificatasi in passato dipende proprio dal fatto che i sistemi di reddito minimo non prevedevano sistemi di indicizzazione ai prezzi, e quindi avevamo soglie, in termini reali, sempre più basse. Infine, sebbene le misure contro la povertà siano rivolte alle famiglie, dobbiamo tenere conto, nel trasferimento, delle possibili iniquità nella ripartizione intra-familiare delle risorse. Burchardt e Karagiannaki (2020) riportano, ad esempio, come ben un quarto del tasso di deprivazione materiale in Europa sarebbe attribuibile alle disuguaglianze interne alla famiglia e la penalizzazione concerne chi meno contribuisce al reddito di mercato. Per contrastare tale rischio, una possibilità è quella di determinare il fabbisogno su base familiare, ma ripartire poi il trasferimento fra tutti i componenti maggiorenni della famiglia. La ragione, per il riferimento alla base familiare, è che se utilizzassimo la base individuale potremmo includere nei redditi minimi soggetti che mancano, sì, di risorse proprie, ma non sono poveri in quanto vivono con persone non povere.

Le direttive stesse potrebbero avere un'utilità pur quando non richiedessero adeguamenti da parte dei paesi membri, che già e rispettano gli obiettivi fissati. Si consideri, ad esempio, la direttiva sul salario minimo.

RPS

Elena Granaglia

Per l'Italia, tale direttiva sembra *prima facie* cambiare poco: non abbiamo un salario minimo legale, ma rispettiamo la condizione alternativa, che richiede un tasso di copertura della contrattazione collettiva superiore all'80%. Ciò nonostante, la direttiva ha implicazioni importanti anche per noi. Indica come, nei paesi che li hanno, i salari minimi legali devono essere portati al livello del 60% del salario mediano. Già questa richiesta riduce l'area del *social dumping*, esistendo paesi come Ungheria, Estonia, Lettonia, Irlanda, Malta, Repubblica Ceca, dove i minimi sono inferiori al 40%. Evidenzia, inoltre, il ruolo della contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale e non solo decentrata. E ancora richiede a tutti i paesi, anche quelli che ottemperano con la direttiva, di organizzare strumenti efficaci di raccolta dei dati per monitorare l'effettivo accesso dei lavoratori ai salari minimi definiti dai contratti collettivi. Anche questa è un'indicazione importante. Ricordo come la direttiva sul salario minimo sia stata utilizzata anche dalla Corte di cassazione, per motivare la necessità di alzare i salari del contratto di vigilanza privata e dei servizi fiduciari.

Tutto bene? Ovviamente no. Nel 2022, secondo Eurostat¹, il 20% dei cittadini dell'Unione ha vissuto sotto la soglia di povertà e di esclusione sociale: 93,5 milioni di persone. E anno dopo anno l'Unione ha ampiamente mancato gli obiettivi di riduzione della povertà che si era posta. La povertà dei minori, sempre secondo Eurostat, è addirittura in crescita. Le disuguaglianze fra territori nella Ue a 15 sono altresì in crescita dalla metà del primo decennio di questo secolo, dopo un lungo periodo di stallo, mentre le disuguaglianze nella Ue a 27 hanno smesso di diminuire a partire dall'ultima grande crisi. Al contempo, dalla fine degli anni '80, hanno smesso di diminuire le disuguaglianze nel reddito disponibile che, anzi, hanno iniziato ad aumentare in diversi paesi, con un forte incremento della concentrazione della quota di reddito in mano all'1% più ricco in quasi tutti i paesi e una diminuzione della quota detenuta dal 50% più povero, in tutti i paesi, tranne la Francia (seppure con eterogeneità fra i paesi). Considerazioni simili valgono per la ricchezza. Nella ricchezza, peraltro, il calo per il 50% più povero è in molti paesi ancora più marcato (Morelli, 2024). Inoltre, le conquiste sono sempre a rischio.

¹ Cfr. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/database>.

2. Indicazioni per un rafforzamento della dimensione sociale

Il primo blocco di indicazioni concerne la governance sociale nell'Unione. Alcuni compiti centrali vanno rafforzati. La Dg Occupazione, Affari sociali e Inclusione dovrebbe rafforzare la capacità di sostegno/accompagnamento dei paesi membri nella realizzazione del Pilastro sociale grazie all'elaborazione di una batteria di indicatori in grado di tenere conto della multidimensionalità dello svantaggio e delle interrelazioni fra le diverse dimensioni. Non esiste, ad esempio, un povero medio: la povertà si concentra in gruppi diversi di persone e dipende da insiemi diversi di cause (assenza di lavoro, lavoro precario e mal pagato, compiti di cura, vita in contesti territoriali svantaggiati, istruzione inadeguata...). «Spacchettare» gli obiettivi dentro la prospettiva generale delle diverse missioni è fondamentale alla messa a fuoco sia degli interventi sia del monitoraggio dei risultati. A livello centrale, va altresì rafforzato il ricorso a «pungoli» per il cambiamento, *in primis*, alla condizionalità sociale e all'addizionalità strategica. Il rafforzamento delle attività del centro deve a sua volta accompagnarsi a un rafforzamento della partecipazione, a tutti i livelli. I diversi livelli sub-nazionali devono poter dire la loro, tenendo conto anche del fatto che oltre il 70% delle norme europee deve essere reso operativo dai governi locali. Lo stesso vale per gli attori sociali, il dialogo sociale è irrinunciabile, e per i cittadini singoli cui dovrebbero essere assicurati spazi dove poter avanzare le loro domande e proporre soluzioni, come nell'esperienza dei Forum deliberativi dei cittadini europei e per le associazioni della cittadinanza attiva che hanno anche un ruolo centrale nel monitoraggio delle politiche. Il che richiede una restituzione attenta e puntuale dei dati necessari alla valutazione. La partecipazione è importante sia in sé in quanto elemento essenziale della democrazia e per ragioni strumentali, come fonte di informazioni di cui nessun attore da solo potrebbe disporre. Come sostengono Sabel e Victor (2022), un centro forte potrebbe imporre anche una penalizzazione (o, comunque, la propria posizione) qualora la partecipazione decentralizzata non pervenisse ad un accordo. Proprio questa enfasi sulla partecipazione mi porta a utilizzare il termine di governance, anziché di governo, che alcuni preferirebbero. Il secondo blocco di indicazioni concerne un'espansione dello spazio delle politiche sociali transnazionali europee. L'idea, al riguardo, è muovere verso la realizzazione di quelli che potremmo definire alcuni «semi» di *welfare* europeo (Granaglia, 2024). Nella discussione pubblica

si fa spesso riferimento a beni pubblici o a beni comuni europei. Non esiste naturalmente un'esclusiva nel significato delle parole, che sono convenzioni. È importante, tuttavia, avere chiaro il significato che si attribuisce. La nozione tecnica di bene pubblico fa leva sulla non rivalità e sulla non escludibilità tecnica. Anche se lo volessimo, non potremmo escludere alcun navigante dal godimento della luce di un faro. Per i beni comuni, le nozioni sono più complesse. Seguendo la prospettiva di Rodotà (2018), sono beni, anche rivali, che vogliamo rendere accessibili a tutti in quanto fondamentali alla soddisfazione dei diritti. Se prendiamo per buone queste definizioni, a me sembra che l'espansione dello spazio delle politiche sociali transazionali dovrebbe, innanzitutto, riguardare alcuni beni comuni che la dimensione della scala nazionale non riesce ad assicurare o comunque per i quali la scala europea sia superiore. Un esempio è costituito dalla creazione di una infrastruttura pubblica europea per la ricerca in campo biomedico (Florio, 2021) o di altre infrastrutture di ricerca anche sociale. Un altro è costituito dalla realizzazione di un sistema di trasferimenti monetari e di formazione per temperare shock economici e sostenere la transizione ecologica (l'ambiente è bene pubblico, ma le politiche socio-ecologiche di sostegno alla transizione, quanto meno in larga misura sono beni comuni). Un'altra proposta ancora, elaborata quando Orlando era ministro, concerne la creazione di un'agenzia europea per la protezione del territorio, un bene che ha effetti su tutti. L'estensione delle politiche sociali transazionali europee potrebbe altresì includere un rafforzamento dei diritti, con una codificazione che supera le *soft laws*, nonché alcune limitate operazioni di co-produzione di servizi sociali in funzione di promozione della legittimazione dell'Unione. L'idea di fondo al riguardo è che lavorare insieme facilita la conoscenza gli uni degli altri e, con essa, il reciproco riconoscimento. Si noti bene. L'estensione sarebbe, in ogni caso, ben lungi dal comportare la creazione di uno Stato sociale europeo. Le differenze negli Stati sociali europei non lo permettono e comunque la varietà è fonte di libertà. Il punto è semplicemente che, in una prospettiva di sussidiarietà, il livello dell'Unione appare meglio attrezzato per rispondere ad alcune domande.

Il terzo e ultimo blocco di indicazioni riguarda la necessità di una maggiore complementarità fra dimensione sociale e dimensione economica. Al riguardo, da un lato, occorre proseguire con maggiore forza nella strada suggerita al vertice di Porto di tre anni fa, che sottolinea l'importanza del *mainstreaming* del sociale dentro la governance economica:

quando si discutono misure di politica economica, dobbiamo valutare anche le ripercussioni sociali. A Porto è stata anche lanciata la cosiddetta procedura di infrazione per ragioni sociali, da introdurre in funzione complementare rispetto alla procedura per gli squilibri macroeconomici. Individuare un'infrazione sociale non è facile, ma gli indicatori del Pilastro sociale possono offrire suggerimenti utili. Sempre nella prospettiva del *mainstreaming* sociale, si potrebbe almeno estendere al sociale il *no-harm principle*, che si usa in ambito ambientale: ovvero chiedersi se le politiche economiche vanno bene in quanto non danneggiano il sociale. Da un altro lato, non possiamo avere un welfare senza una struttura fiscale coerente. Ciò significa evitare una concorrenza fiscale dannosa che limiti le possibilità di finanziamento dei welfare state locali. L'Unione ospita, invece, paradisi fiscali e nell'Unione si sono in questi anni rafforzati i movimenti fiscali di favore che mirano ad attirare i ricchi. Significa altresì avere un bilancio europeo in grado di finanziare le misure di welfare europeo. A tale riguardo, non partiamo da zero (Ceriani, 2024). Già l'High Level Group presieduto da Mario Monti nel 2014 offre indicazioni utili in materia di un'imposta societaria europea con una base imponibile armonizzata tra i diversi paesi, la cosiddetta Befit; di imposizione sulle attività finanziarie; di rafforzamento dell'Iva e di imposizione ambientale, sebbene il successo delle imposte ambientali vada di pari passo con la diminuzione del gettito: minore l'inquinamento, minore, infatti, il loro gettito.

Da ultimo, l'economia stessa deve essere regolata in modo da prevenire il più possibile povertà e disuguaglianze ingiuste, come sottolineato dalla prospettiva cosiddetta della pre-distribuzione. La ragione è, di nuovo, sia strumentale che intrinseca. Vi è una ragione strumentale in quanto più l'economia genera disuguaglianze più diventa difficile il compito dell'intervento redistributivo a opera delle politiche sociali. Vi è una ragione intrinseca in quanto i mercati e le imprese che nei mercati operano sono istituzioni sociali, come tali oggetto di una valutazione di giustizia sociale. In questa prospettiva, è motivo di preoccupazione il forte ridimensionamento subito dalla direttiva europea sulla *Due diligence* delle imprese nella tutela dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici.

Si può fare tutto questo senza modificare i Trattati? Certamente, appare desiderabile una modifica che ampli i poteri del Parlamento in materia di iniziativa legislativa e di nomina della Commissione nonché abroghi il vincolo dell'unanimità nel Consiglio europeo (Riva, 2024). In breve, va indebolito il peso oggi attribuito al metodo inter-governativo. Ciò è

tanto più necessario quanto più si procede verso un allargamento dell'Unione. L'ultimo punto che vorrei sottolineare è, però, che molto di quello che ho indicato potrebbe essere realizzato fin da oggi, senza aspettare la riforma dei Trattati.

RPS

IL MODELLO SOCIALE EUROPEO IN INFINITA TRASFORMAZIONE?

Riferimenti bibliografici

- Burchardt T. e Karagiannaki E., 2020, *Intra-household inequality and adult material deprivation in Europe*, Case Papers, London School of Economics, Case/218, <https://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/casepaper218.pdf>.
- Ceriani V., 2024, *Risorse finanziarie. Rafforzare le risorse proprie*, in Granaglia E. e Riva G., 2024, pp. 29-44.
- Florio M., 2021, *La privatizzazione della conoscenza*, Laterza, Bari.
- Granaglia E., 2024, *Welfare*, in Granaglia E. e Riva G., 2024, pp. 83-94.
- Granaglia E. e Riva G., 2024, *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, Donzelli, Roma.
- Morelli S., 2024, *Disuguaglianze. Le tante fratture socio-economiche*, in Granaglia E. e Riva G., 2024, pp. 45-68.
- Riva G., 2024, *Istituzioni. Dove atterra il nuovo Parlamento europeo*, in Granaglia E. e Riva G. 2024, pp. 3-14.
- Rodotà S., 2018, *I beni comuni*, La scuola di Pitagora, Napoli.
- Sabel C. e Victor D., 2022, *Fixing the Climate. Strategies for an Uncertain World*, Princeton University Press, Princeton.
- Sunstein C., 1999, *Law's Expressive Function*, «The Good Society», vol. 9, n. 2, pp. 55-61.

Convergenza o divergenza delle strutture produttive europee?

Annamaria Simonazzi

RPS

Il contributo affronta il problema della vulnerabilità dell'Europa alla luce delle due sfide della transizione verde e digitale da un lato e del cambiamento del contesto economico e politico internazionale dall'altro e analizza brevemente la risposta dell'Ue e i potenziali problemi per l'Italia. Sulla base di questa analisi si conclude che, sebbene sia chiara la necessità di una governance a livello europeo, questa dovrà gestire forti conflitti di interesse sociali ed economici tra paesi e all'interno dei paesi. La nuova politica industriale deve dunque porsi l'obiettivo prioritario di non lasciare indietro nessuno, di ridurre gli squilibri fra le regioni, i paesi e i cittadini europei per non rischiare di minare irrimediabilmente la coesione interna.

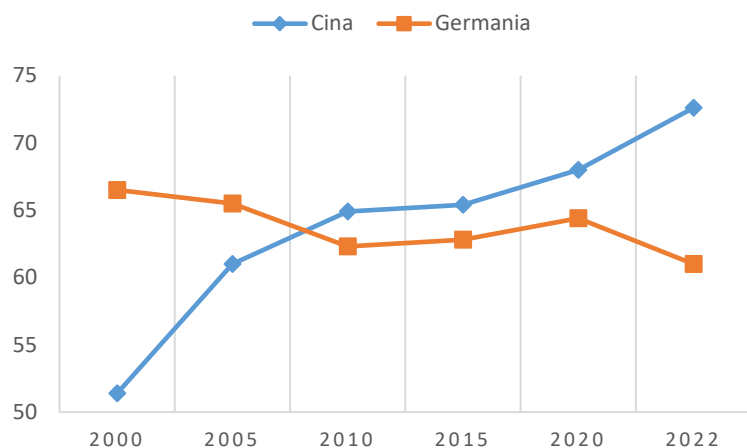
Il saggio affronta il problema della vulnerabilità dell'Europa, a partire dal caso emblematico dell'industria dell'auto, e analizza brevemente la risposta dell'Unione europea (Ue) e i potenziali problemi per l'Italia. Il primo punto riguarda l'ipotesi dell'obsolescenza del modello produttivo europeo, alla luce delle due sfide della transizione verde e digitale da un lato e del cambiamento del contesto economico e politico internazionale dall'altro. Il cambiamento tecnologico sta determinando grandi trasformazioni, sia all'interno delle imprese – l'industria 4.0, la rivoluzione digitale, l'Intelligenza artificiale – sia nella riallocazione della produzione fra paesi, regioni e macro-aree. L'urgenza di ridurre il rischio derivante da un'eccessiva dipendenza da catene del valore ritenute ormai troppo lunghe ha accentuato la tendenza alla riallocazione della produzione (de-globalizzazione).

È importante capire le differenze del processo di ristrutturazione in corso rispetto a due precedenti episodi che hanno interessato la nostra economia, negli anni '70 e nel primo decennio del 2000. Questi ultimi hanno colpito duramente soprattutto i paesi dell'Europa del Sud, più specializzati in settori «tradizionali». Negli anni '70, il cambiamento della composizione della domanda e lo shock dei prezzi delle materie prime, soprattutto del petrolio, determinò un profondo mutamento della struttura produttiva dei paesi industrializzati. I paesi del Sud dell'Europa, specializzati in prodotti più maturi, si trovarono a fronteg-

giare anche la crescente concorrenza dei paesi di nuova industrializzazione (i Nics, Newly industrialising countries). La diversa intensità degli shock rispetto alle economie del Nord Europa si è tradotta in un aumento dei divari fra «centro» e «periferia» dell'Unione europea (Celi e al., 2020). Nel primo decennio del 2000 poi, questi stessi paesi si sono trovati ad affrontare la forte concorrenza della Cina, appena ammessa nel Wto (World trade organisation), che a quel tempo aveva ancora una struttura produttiva molto simile a quella dei paesi della periferia meridionale dell'Europa. L'aumento delle importazioni europee di beni di consumo cinesi, insieme al riorientamento a est delle catene produttive tedesche, hanno esercitato un'ulteriore pressione sulla produzione della periferia meridionale.

Oggi sono i paesi del centro, specializzati in una tecnologia che potremmo definire solida ma matura, a subire la concorrenza cinese. È soprattutto il modello di specializzazione tedesco a essere sotto attacco e questo è un problema non solo per la Germania, ma per tutta l'Europa perché «quando la Germania starnutisce, il resto dell'Europa prende il raffreddore»¹.

Figura 1 - Quota delle importazioni di beni industriali «s sofisticati» dalla Cina e dalla Germania sul totale delle importazioni dell'Ue



Fonte: Matthes, 2023.

¹ La frase è attribuita al Cancelliere austriaco Metternich, il quale però la riferiva alla Francia.

La figura 1 mostra la quota delle importazioni dell’Unione europea dalla Cina e dalla Germania per i prodotti di specializzazione tedesca – definiti nella figura «sostanziosi»: beni strumentali, chimica, farmaceutica, apparecchi elettrici, automobili – sulle importazioni complessive (Matthes, 2023). Nei primi 10 anni del 2000 la quota cinese era relativamente bassa, in quel periodo la specializzazione cinese era ancora simile alla specializzazione dei paesi della periferia sud dell’Europa. Erano questi paesi che dovevano competere con le esportazioni cinesi. Ma la specializzazione cinese si è rapidissimamente evoluta, tanto che nel 2022 i prodotti sofisticati rappresentavano il 72,6% dei prodotti importati dall’Unione europea dalla Cina: sono ora i prodotti di specializzazione della Germania ad essere sotto attacco. Allo stesso tempo si riduce la quota delle importazioni europee di questi prodotti sul totale delle importazioni dalla Germania. La rapidissima risalita della Cina in termini di qualità di prodotti è visibile anche nell’aumento della quota cinese di prodotti sofisticati sul totale delle importazioni Ue, che passa dal 2,5% nel 2000 al 13% nel 2022, mentre la quota tedesca scende dal 17,7 al 15,5% (tabella 1).

Tabella 1 - Importazioni dell’Ue di prodotti sofisticati da Cina e Germania

	Quota delle importazioni Ue di prodotti sofisticati sul totale delle importazioni Ue da Cina e Germania		Quota di Cina e Germania nelle importazioni totali Ue di prodotti sofisticati	
	Cina	Germania	Cina	Germania
2000	51,4	65,5	2,5	17,7
2020	72,6*	61,0*	13,0	15,5

*2022.

Fonte: Matthes (2023); De Quant e al. (2024).

La sfida cinese ha determinato un brusco risveglio per il governo e l’industria tedeschi e per l’Europa intera, ponendoli di fronte a diversi dilemmi. Il mercato cinese, infatti, è di importanza cruciale per l’economia tedesca (Deutsche Bundesbank, 2024): assorbe il 75% dell’export complessivo di beni strumentali e mezzi di trasporto, un comparto che vale il 40% delle esportazioni totali tedesche. Quasi il 60% proviene da tre sole regioni, Baden-Württemberg, Baviera e Renania Settentrionale-Vestfalia, dove la quota delle esportazioni manifatturiere e di mezzi di trasporto supera il 90% (de Quant e al., 2024 p. 28). In particolare, le esportazioni di mezzi di trasporto verso la Cina pesano per il 25-35%

dell'export complessivo di beni strumentali e rappresentano dal 5 al 10% della domanda totale dell'industria automobilistica tedesca. Questo dà un'idea della concentrazione dei rischi e dei benefici anche a livello regionale, delle conseguenze per la coesione sociale e dunque dei conflitti di interesse fra regioni nel definire una politica comune verso la Cina.

In un articolo del «Financial Times», Martin Sandbu (2022) suggeriva che la Cina avesse salvato Berlino dalle contraddizioni della propria politica europea, offrendo una valvola di sfogo per i prodotti tedeschi quando l'austerità imposta dalla Germania all'Europa intera ne aveva fatto crollare la domanda. Si può sostenere al contrario (Guarascio e al., 2023) che l'enorme espansione del mercato cinese abbia piuttosto nascosto le contraddizioni di lungo periodo di quel modello di sviluppo. Il successo dell'industria tedesca di quegli anni, e il ruolo della Cina così decisivo nel sostenere le esportazioni della Germania, ha offuscato l'urgenza di innovare. Il potere economico e politico dell'industria esportatrice, basata sui settori di tradizionale specializzazione della Germania, ha finito col prevalere nella definizione delle linee di azione, bloccando la riforma del modello economico, come dimostra l'episodio del diesel-gate. Gli interessi delle grandi imprese, spesso organizzate in oligopoli collusivi, hanno ritardato la transizione verde determinando la dipendenza energetica dalla Russia. Questo modello di sviluppo – dipendenza dalle esportazioni e dalle importazioni concentrate su paesi geopoliticamente critici; ritardo tecnologico nei settori innovativi verde e digitale – ha determinato la vulnerabilità della Germania, passata in pochi anni da potenza industriale a malato d'Europa, una vulnerabilità che si è trasmessa all'Europa intera, in ragione delle forti interrelazioni fra i paesi europei e delle miopi politiche macroeconomiche e industriali perseguite nei decenni.

Vale la pena soffermarsi brevemente sul settore automobilistico, per la sua rilevanza nell'industria tedesca ed europea: rappresenta infatti il 7% del Pil dell'Ue, impiega (direttamente e indirettamente) circa 13 milioni di lavoratori, pari al 7% dell'occupazione totale e all'11,5% del totale dell'industria manifatturiera dell'Ue. Il settore si trova a fronteggiare due sfide, diverse ma in qualche modo connesse: la profonda trasformazione che attraversa il settore (mobilità, digitalizzazione, guida autonoma, elettrificazione) e la comparsa di nuovi concorrenti, interni al settore, in particolare la Cina, ed esterni al settore, le imprese del Big tech che contribuiscono a trasformare il prodotto automobile in un computer su ruote (Simonazzi e al., 2022).

Facciamo un passo indietro nel tempo per analizzare come si è strutturata l'industria dell'automobile in Europa. Possiamo distinguere due modelli di sviluppo. Da un lato abbiamo il modello tedesco, specializzato nei segmenti di auto di lusso e sportive, la cui produzione in Germania ha continuato a crescere negli anni mentre si interrompeva la produzione di auto sub-compatte, che comandano un prezzo minore. Nel 2022 circa il 92% dei modelli di lusso venduti dai marchi del gruppo tedesco nel mondo erano ancora prodotti in Germania, contro meno del 31% per la classe Golf. Nel contempo, le imprese tedesche hanno anche delocalizzato la produzione in Cina, per cogliere i vantaggi economici, tecnologici e di costo offerti dalla rapidissima espansione del mercato. Nel 2018 la Volkswagen costruiva più automobili in Cina di quante ne producesse in Germania e ottiene ora quasi il 50% dei profitti dal mercato cinese. Negli ultimi vent'anni la presenza sul mercato cinese è stata determinante per il successo delle imprese automobilistiche. Dall'altra parte abbiamo la strategia delle imprese francesi e italiane, specializzate nella classe *volume*, auto di media e bassa qualità dove per ragioni di prezzo e di costo prevale la strategia *local-to-local*, cioè si va a produrre nel mercato di sbocco. La delocalizzazione dell'intera filiera in aree a basso costo, dentro e fuori l'Europa, insieme alla scarsa presenza sul mercato cinese, ha comportato la riduzione delle quote di produzione nei paesi di origine.

È ancora presto per fare previsioni, ma i dati più recenti suggeriscono che stiano cambiando i vantaggi di localizzazione. Nel 2023 è aumentata la produzione di auto di lusso tedesche in Cina, mentre sono diminuite le esportazioni di auto tedesche in Cina (dal 30% del totale delle esportazioni tedesche in Cina nella prima metà del '22 al 26% nei primi sei mesi del '23) ed è aumentata la quota cinese di veicoli elettrici venduti in Europa: era pari all'8% nel '22, ma la Commissione europea stima che potrebbe raggiungere il 15% nel '25 (De Quant e al., 2024). È importante notare che l'aumento delle importazioni di auto elettriche dalla Cina è dovuto per la maggior parte a marchi delle imprese occidentali che hanno stretti rapporti con le case automobilistiche cinesi. L'inversione della bilancia commerciale della Germania con la Cina nel settore auto lascia prevedere che possa succedere anche per la fascia Premium quello che è successo per le auto di qualità medio-bassa, dove produrre in loco diventa l'unica strategia possibile.

Alla sfida cinese si somma il ritardo nell'innovazione tecnologica, soprattutto nelle tecnologie digitali. I profondi mutamenti del prodotto

RPS

Annunziata Simonazzi

determinano un cambiamento nei fattori di competitività: la qualità dell'auto si gioca sempre meno su caratteristiche meccaniche, come la potenza del motore, e sempre di più su caratteristiche di interconnessione e intrattenimento. Cambia di conseguenza anche l'organizzazione del settore, che non richiede più solo le competenze «meccaniche» tradizionali contenute nella filiera integrata verticalmente, ma diverse specializzazioni complementari, che fanno capo a diverse filiere – veicoli, batterie, guida autonoma, intrattenimento –, fondamentali per la competitività del nuovo prodotto (Wang e Hu, 2024). La Cina è all'avanguardia in questo processo, tanto che la Volkswagen ha inaugurato un programma, «In China for China», che prevede massicci investimenti nel polo industriale di Hefei, la Silicon Valley della Cina, dove sono concentrate imprese attive nei diversi settori che progettano l'auto del futuro.

Ai problemi connessi alla transizione verde e digitale si aggiungono i problemi connessi ai cambiamenti geo-politici internazionali. L'industria tedesca, ed europea, è presa tra due fuochi: da un lato la protezione del mercato americano dirotta le esportazioni cinesi verso gli altri mercati, in particolare verso l'Europa, dall'altro i sussidi americani attirano le imprese europee, minacciate dalla pressione della concorrenza cinese. A queste si aggiunge la portata extraterritoriale delle restrizioni imposte dagli Stati Uniti, che dicono alle imprese europee cosa devono fare e cosa non devono fare, lasciando loro opzioni assai limitate se desiderano mantenere l'accesso al mercato americano. Ma per molte imprese la presenza sul mercato cinese è vitale: dati i progressi tecnologici dell'industria cinese, essere in Cina significa essere dove avvengono le innovazioni, dunque trarre vantaggio non solo dalla crescita del mercato, ma anche dal processo di *reverse engineering*, cioè dall'importare in Europa le innovazioni sviluppate in Cina. E infatti le grandi imprese tedesche hanno continuato a investire sul mercato cinese: fra il 2018 e il 2021 le tre case automobilistiche tedesche – Volkswagen, Bmw e Daimler – e il gruppo chimico Basf hanno rappresentato un terzo di tutti gli investimenti europei in Cina. Si profila così l'esistenza di un conflitto di interessi fra il paese e le sue grandi imprese, e l'industria di un paese coincide sempre meno con l'industria *nel* paese. Nel caso dell'auto (ma non solo) la crescente divergenza tra la crescita dell'industria automobilistica tedesca e quella dell'industria automobilistica *in* Germania ha gravi conseguenze per il settore della componentistica, che sarà costretta a seguire le grandi imprese assemblatrici (gli Oems, *Original equipment manufacturers*). Già grandi imprese della componenti-

stica quali Bosch e ZF Friedrichshafen hanno annunciato tagli rilevanti di posti di lavoro in Germania (Nilsson, 2024). Data l'integrazione della componentistica italiana con l'industria automobilistica tedesca, questo lascia prevedere problemi potenziali anche per l'industria componentistica italiana. Le analisi empiriche del settore (Calabrese, 2024) mostrano una realtà complessa: una parte delle imprese non è direttamente interessata dalla trasformazione elettrica, altre hanno già completato un processo di diversificazione. Rimane tuttavia il problema della mancanza di un Oem nazionale e della prevalenza di imprese estere nella subfornitura di primo livello. Il rischio di ridimensionamento dell'attività di ricerca e sviluppo e la debolezza nei settori complementari, quali elettronica, digitale, software, che abbiamo visto assumere un ruolo fondamentale per la competitività, getta tuttavia un'ombra sul futuro dell'industria italiana.

Il problema è come ridurre i rischi insiti nel modello economico tedesco ed europeo. La risposta europea si è giocata su due piani: all'interno si è superata l'ideologia del mercato, riscoprendo la politica industriale, sul piano internazionale si è abbandonato il dogma del *free trade*. Mentre si promuovono iniziative volte a creare alleanze fra le imprese europee in settori cruciali per le transizioni verde e digitale e si liberalizzano gli aiuti di Stato, Bruxelles sta valutando l'introduzione di misure di protezione dalle importazioni cinesi, per esempio pannelli solari e veicoli elettrici, e finanche lo screening degli investimenti diretti esteri. Nel frattempo ci si affanna a assicurare che non si intende mettere in discussione il libero commercio: nel linguaggio della Commissione europea, si persegue una «Open strategy autonomy», si vogliono cioè assicurare catene di fornitura e sovranità tecnologica in un'economia aperta.

Quali sono i rischi di questo nuovo approccio? Da un lato la politica industriale europea, sebbene preoccupata del ritardo accumulato e decisa a favorire gli investimenti necessari per colmarlo, lascia agli Stati il compito di finanziare la transizione e alle imprese la scelta della direzione del cambiamento. Manca cioè sia un fondo sovrano europeo per finanziare un'impegnativa agenda di politica industriale comune, perché fortemente avversato dai paesi europei «frugali», sia un orientamento e un coordinamento sugli obiettivi verso cui si intende procedere. Manca infine una considerazione dei conflitti di interessi che possono ostacolare il raggiungimento di obiettivi comuni. Nel caso dell'imposizione di tariffe all'importazione per esempio, oltre al rischio di ritorsioni che possono penalizzare in modo diverso settori e regioni,

RPS

Annunziata Simonazzi

viene sottaciuta la possibilità che la protezione del mercato interno possa distorcere la concorrenza all'interno, cosa probabile se per esempio incentiva l'afflusso di investimenti esteri diretti in prevalenza verso i paesi a basso costo o in grado di offrire sussidi generosi (come dimostrano i progetti cinesi di installazione di impianti concentrati nei paesi dell'Est). Una distorsione della concorrenza interna resa più probabile e dannosa dalla liberalizzazione degli aiuti di Stato, che tende a favorire i paesi con minori problemi di bilancio. Il conflitto di interessi fra protezione del mercato interno e difesa della presenza sul mercato estero per le imprese fortemente internazionalizzate, inoltre, influenza il dibattito sulle politiche a Bruxelles. Per esempio, l'introduzione di dazi sulle importazioni di veicoli cinesi, proposta dalla Commissione europea e sostenuta dalla Francia, non è stata accolta favorevolmente da Berlino, che teme ripercussioni negative sulle relazioni commerciali sino-tedesche. Quindi, sebbene sia chiara la necessità di una governance a livello europeo, questa dovrà gestire forti conflitti di interesse economici e sociali tra paesi e all'interno dei paesi.

Mentre la precedente politica di non interferenza con il mercato, in ossequio al principio che la miglior politica industriale è quella che non c'è, poteva giocare sulla finzione di neutralità e non discriminazione dell'operare del mercato, e gli esiti potevano essere attribuiti all'inesorabilità delle leggi economiche, la nuova politica industriale rende palesi le scelte fatte, gli interessi che vengono favoriti e la conseguente distribuzione di costi e benefici. Se dunque la nuova politica industriale non si pone l'obiettivo di non lasciare indietro nessuno, di ridurre gli squilibri fra le regioni, i paesi e i cittadini europei, rischia di minare irrimediabilmente la coesione interna e rallentare ulteriormente il processo di sviluppo.

Riferimenti bibliografici

- Calabrese G.G. (a cura di), 2024, *Osservatorio sulle trasformazioni dell'ecosistema automotive italiano 2023*, Edizioni Cà Foscari, Venezia, <https://edizionicafo-scari.unive.it/en/edizioni4/libri/978-88-6969-792-0/>.
- Celi G., Ginzburg A., Guarascio D. e Simonazzi A., 2020, *Una unione divisiva*, il Mulino, Bologna.
- De Quant S., Tordoir S. e Vallée S., 2024, *Caught in Geopolitical Fragmentation: How to De-risk Germany's Economic Model*, Working Paper, n. 2.

- Deutsche Bundesbank, 2024, *Risks facing Germany as a result of its economic ties with China*, «Monthly Report», gennaio.
- Guarascio D., Reljic J., Cucignatto G., Celi G. e Simonazzi A., 2023, *Between a rock and a hard place. Long-term drivers of Eu structural vulnerability*, n. 237, Università La Sapienza di Roma, Dipartimento di Economia e Diritto.
- Matthes J., 2023, *Entwicklung des Konkurrenzdrucks durch China auf dem EU-Markt: Update einer Vorläuferstudie* [Evoluzione della pressione competitiva della Cina sul mercato Ue] Iw-Report, n. 39.
- Nilsson P., 2024, *German car parts suppliers plan job cuts amid costly EV transition*, «The Financial Times», 18 gennaio.
- Sandbu, M., 2022, *Europe is learning that you can't separate trade and politics*, «The Financial Times», 6 novembre.
- Wang H. e Hu C., 2024, *The future of the automobile industry. China perspective*, presentato al convegno «Mobilità sostenibile al lavoro», Alleanza Clima Lavoro, Torino, 25-26 gennaio.
- Simonazzi A., Carreto Sanginés J. e Russo M., 2022, *The world to come: key challenges for the automotive industry*, «Economia & Lavoro», vol. 56, n. 1, pp. 7-23.

DIBATTITO

Pnrr, un'occasione sprecata

(Boeri T. e Perotti R., *Pnrr. La grande abbuffata*,
Feltrinelli, Milano, 2023)

L'occasione sprecata: il Pnrr e i mali dell'Italia

Francesco Saraceno

RPS

In Pnrr. la grande abbuffata Boeri e Perotti forniscono una diagnosi spietata degli errori che hanno caratterizzato la concezione e i primi passi del Pnrr italiano: la fretta, la scelta di far ricorso alla totalità delle risorse, l'incapacità di incastonare il Pnrr in un progetto di più lungo periodo sulla trasformazione della società italiana. Questo articolo ripercorre gli argomenti degli autori, in larga parte condivisibili, ed evidenzia alcune assenze nella loro analisi, in particolare riguardo alla coesione territoriale e alle politiche per il Mezzogiorno.

Pnrr. La Grande Abbuffata, di Tito Boeri e di Roberto Perotti, è un testo agile e ben scritto, che si legge rapidamente e ha il merito di enunciare fin dall'introduzione la tesi degli autori, che in seguito la sostanziano in maniera circostanziata: L'Italia sta perdendo la sfida del Pnrr (Piano nazionale di ripresa e resilienza), il piano europeo di investimenti di cui il nostro paese è il maggiore beneficiario. Boeri e Perotti forniscono una diagnosi puntuale e spietata dello stato di avanzamento del Pnrr. Iniziamo con il dire che il titolo del saggio è fuorviante (e strizza l'occhio al populismo antipartitico) perché in realtà gli autori non sostengono che ci sia un assalto alla diligenza dei 200 miliardi del Pnrr (o, almeno, questo è un aspetto marginale del libro). Allo stesso modo, i ritardi di attuazione, pur essendo inevitabilmente al centro dell'attenzione e delle schermaglie del nostro governo con la Commissione europea, sono, secondo gli autori, l'ultimo dei problemi. La critica di Boeri e Perotti è molto più sostanziale: per una serie di problemi di concezione e di attuazione, il Pnrr sarà probabilmente un'occasione perduta e, a meno di correzioni importanti, non consentirà la trasformazione promessa del nostro paese in un'economia più produttiva e dotata di migliori infrastrutture, tangibili e intangibili. Gli autori sostengono in modo convincente che il Pnrr è figlio di un equivoco, per cui fin dall'inizio ci si sia impegnati in un'impresa impossibile, per dimensione, tempi, realismo, perché tanto si trattava di «soldi gratis».

Vediamo in primo luogo di cosa stiamo parlando. Nella primavera del 2020, mentre i governi dei paesi europei erano impegnati a far fronte alla pandemia e le nostre economie erano in lockdown, la Commissione

RPS

L' OCCASIONE SPRECATA: IL PNRR E I MALI DELL' ITALIA

(su impulso di una lettera congiunta firmata da Emmanuel Macron e Angela Merkel) si mise al lavoro su uno strumento innovativo, *Next generation Eu* (Ngeu). Il programma, messo a punto in tempi sorprendentemente brevi, smentendo chi afferma che l'Europa è un pachiderma incapace di decisioni rapide, prevedeva un indebitamento comune di dimensioni significative (sia pure di gran lunga inferiori al totale delle risorse stanziare dagli Stati Uniti negli ultimi anni) da destinare ai paesi membri per attuare dei programmi di investimento e di riforme. Il principio di *Next generation Eu* è semplice: essendo un debitore solido, la Commissione reperisce capitali sui mercati a tassi preferenziali e gira questi fondi ai paesi membri, che possono così finanziarsi agli stessi tassi. Per paesi come il nostro, che sui mercati paga tassi più elevati degli altri, il risparmio in interessi è significativo. Ngeu è lo strumento più innovativo degli ultimi decenni principalmente per due ragioni. La prima è che parte dei finanziamenti (circa la metà) vengono erogati come sovvenzioni a fondo perduto. Inoltre, l'algoritmo che determina l'ammontare di fondi cui ogni paese ha diritto tiene conto anche dell'impatto della crisi. Questo vuol dire che l'indebitamento comune viene utilizzato per distribuire risorse in maniera disuguale e favorisce chi è più in difficoltà, introducendo quindi una sia pur parziale mutualizzazione del debito. Ora, la mutualizzazione del debito è stata, fino al 2020, una linea rossa invalicabile di molti governi, in particolare quello tedesco, che ad esempio durante la crisi del debito sovrano ha ostinatamente rifiutato una gestione comune del debito dei paesi cosiddetti periferici per timore che questo li incitasse alle finanze allegre. *Next generation Eu* ha quindi rappresentato un momento di svolta importante, in cui quella linea rossa è stata varcata.

Il secondo aspetto innovativo del Ngeu è stato quello delle condizionalità. Nonostante alcuni abbiano all'epoca invocato un «momento hamiltoniano», considerando Ngeu l'atto fondativo di una vera e propria federazione, la realtà è, molto più prosaicamente, che all'indebitamento comune non corrisponde una capacità di spesa comune, e gli investimenti rimangono prerogativa degli Stati nazionali. Nelle linee guida per la preparazione dei Pnrr la Commissione ha imposto che questi piani fossero coerenti con il suo programma di lavoro (all'epoca la squadra guidata da Von der Leyen aveva appena cominciato il suo mandato): transizione ecologica, digitalizzazione, coesione sociale e territoriale. Imponendo le famose quote (37% dell'investimento per la transizione, 20% per la digitalizzazione), insomma, la Commissione cercava di evitare la

dispersione in mille rivoli degli investimenti nazionali, che invece dovevano essere messi al servizio degli obiettivi comuni dell'Unione. C'è qui un primo punto di dissenso con Boeri e Perotti, che ritengono le condizionalità troppo rigide e quindi una delle fonti delle distorsioni nella preparazione dei Pnrr. A mio parere, invece, quelle condizionalità rappresentano un importante tentativo di armonizzare le politiche per la transizione delle nostre economie e quindi un primo abbozzo di politica industriale comune; un sostituto, insomma, per quanto imperfetto, di quella capacità di spesa comune necessaria, ma al momento ancora mancante.

Il pilastro del programma Ngeu è il Fondo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, Rrf), che sta distribuendo 672,5 miliardi di euro, di cui poco meno della metà (312,5) in sovvenzioni e il resto (360) in prestiti, che i paesi membri possono o meno richiedere. Il primo capitolo del saggio è dedicato alla genesi del Pnrr italiano e di Ngeu come piano concepito per uscire dalla pandemia (quello che, ci tornerò in conclusione, è a mio avviso il peccato originale del programma). Da notare, incidentalmente, che gli autori sembrano aderire alla tesi per cui la politica di bilancio e Ngeu entrano in gioco per supplire all'impotenza della politica monetaria, vincolata da tassi di interesse a zero o addirittura leggermente inferiori. A mio avviso, invece, Ngeu riflette il ritorno della politica di bilancio su un piano di parità con la politica monetaria, come strumento di gestione dell'economia, dopo il lungo periodo in cui le banche centrali erano state considerate gli unici attori sulla scena (l'epoca dei «Maestri», i banchieri centrali onnipotenti). Dopotutto, già nella gestione della crisi del Covid, e a maggior ragione nel programmare il rilancio dell'economia con il Ngeu, sono state le politiche di bilancio a condurre la danza, con la politica monetaria (da noi come negli Stati Uniti) un passo indietro, in modalità di sostegno.

Nel capitolo 3 gli autori descrivono anche, utilmente, le grandi linee del piano italiano (le 6 missioni) e le scadenze che ci porteranno al giugno 2026, data di chiusura del programma. L'Italia è l'unico grande paese che ha deciso di ricorrere alla totalità dei prestiti e delle sovvenzioni, in una sorta di euforia da «soldi gratis», aggravata dall'argomento fallace del governo Conte due per cui l'Italia aveva accesso a quasi 200 miliardi grazie alle capacità negoziali del nostro governo. L'algoritmo, perché di questo si tratta, ci ha così assegnato 191 miliardi, cui se ne aggiungono circa 40 di un fondo complementare. Giustamente, Boeri e Perotti individuano nella scelta di ricorrere a tutti i fondi disponibili uno dei pro-

RPS

Francesco Saraceno

blemi principali del Pnrr. Il capitolo 2 passa in rassegna, confutandoli in modo ampiamente condivisibile, i motivi che sono stati avanzati per giustificare la scelta. In primo luogo, non si tratta di soldi gratis, visto che la parte di prestiti dovrà essere rimborsata (sia pure a tassi di favore), e anche le sovvenzioni non cadono dal cielo ma dall'indebitamento comune, al cui rimborso l'Italia sarà chiamata a contribuire in proporzione al suo peso nel bilancio europeo. Indipendentemente dal costo effettivo, che si tratti di Pnrr o di qualunque altro progetto, prendere a prestito «perché costa poco» non è strategia ragionevole. Gli autori esaminano criticamente l'idea che l'investimento sia sempre positivo, anche in questo caso un discorso condivisibile, almeno nelle sue grandi linee, anche se gli argomenti non sono interamente convincenti. Infatti, qui a mio parere Boeri e Perotti avrebbero potuto limitarsi a notare come il moltiplicatore dell'investimento pubblico dipenda sia nel breve che nel medio periodo da una serie di parametri che nel caso del Pnrr italiano sono di cruciale importanza, come ad esempio l'efficienza (quanta parte di un euro speso in investimento alla fine del processo si manifesta in aumento dello stock di capitale?), invece di lanciarsi in una spericolata analisi di come la stima del moltiplicatore sia irrealisticamente grande, e quindi inaffidabile, avendo l'investimento un effetto almeno in teoria fino alla fine dei tempi. Anche l'argomento della «scossa» o il big bang, la capacità di un piano di dimensioni massicce di tirare fuori il paese dalle sabbie mobili, non ha nessun fondamento analitico, ed è giustamente fustigato da Boeri e Perotti come un puro esercizio retorico. In realtà ci sono argomenti a favore di un «big bang», come la complementarità e gli effetti mutualmente rinforzanti di molti progetti effettuati contemporaneamente, e argomenti contro, come la minore efficacia nel progettare ed eseguire molteplici progetti in contemporanea, o il ricorso a progetti non particolarmente utili solo «per fare numero». Sarebbe stato interessante, anche sulla base di loro analisi precedenti, che gli autori aggiungessero qualche ulteriore considerazione sui pro e contro di grandi opere e investimenti diffusi rispettivamente, uno dei temi più interessanti e meno trattati nel dibattito pubblico sulle politiche per la crescita.

Insomma, nessuna delle ragioni avanzate per l'«abbuffata» del Pnrr sembra reggere a uno scrutinio approfondito. Boeri e Perotti concludono quindi che più logico sarebbe stato fare come la Spagna, che ha inizialmente chiesto solo le sovvenzioni; solo in un secondo momento, una volta capito quali fossero i bisogni e le scadenze e i problemi emersi

nell'attuazione della prima fase del proprio Pnrr, ha deciso di ricorrere ai prestiti.

Il saggio entra nel vivo con il capitolo 4, nel quale si evidenzia la mancanza di una capacità di spesa nell'ammontare e nei tempi previsti dal piano, in particolare a causa della complessità delle procedure per l'attuazione degli investimenti pubblici. È lodevole che gli autori, in generale certo non teneri sulle inefficienze del settore pubblico, rifiutino la tentazione di avocare una semplificazione fine a sé stessa. Probabilmente perché, conoscendo la realtà del sistema italiano, sono consci che molte procedure e farraginosità sono purtroppo necessarie per evitare abusi. L'analisi delle criticità continua nei capitoli successivi, con un'interessante discussione dell'articolazione tra investimenti e riforme che certo era richiesta dalle linee guida della Commissione, ma che, soprattutto da alcuni esponenti del governo Draghi, è stata trasformata in «pensiero magico» (efficace espressione utilizzata dagli autori): la necessità di «abilitare» gli investimenti sarebbe stato uno stimolo per fare finalmente le riforme, che a loro volta avrebbero reso gli investimenti più facili ed efficaci. Il Pnrr avrebbe quindi consentito di vincere resistenze e corporativismi e aggredire le insufficienze del sistema paese (pubblica amministrazione, giustizia, politiche attive per il mercato del lavoro ecc.). Gli autori non lo menzionano, ma viene alla mente il famoso vincolo esterno invocato negli anni novanta per giustificare politiche che si riteneva dovessero essere attuate nonostante la scarsa popolarità.

A questo punto del volume i difetti del Pnrr sono chiari: la fretta, dettata da scadenze ravvicinate nella preparazione del piano e nel cronoprogramma per arrivare al 2026; le troppe risorse da spendere, che risultano in obiettivi irrealistici, a loro volta causa di distorsioni nella scelta e nell'esecuzione dei progetti, nel tentativo (a volte vano) di rispettare le scadenze. Questa corsa contro il tempo iniziata fin dal primo giorno a sua volta ha portato a dinamiche perverse nel dibattito, nella trasparenza delle scelte, nella governance e infine nella comunicazione, per la quale ogni riserva sul Pnrr equivaleva a disfattismo e antieuropeismo. Qui gli autori non lo dicono esplicitamente, ma sul banco degli accusati è specialmente la gestione del Pnrr da parte del governo Draghi e la mistica dell'uomo della provvidenza che ha avvolto quell'esperienza. Una mistica che l'ex presidente della Bce non ha certo creato, ma che avrebbe forse dovuto ostacolare. «SuperMario», chiamato a gestire il Pnrr, è stato innalzato dal sistema mediatico e politico a infallibile

RPS

Francesco Saraceno

RPS

L' OCCASIONE SPRECATA: IL PNRR E I MALI DELL' ITALIA

demurgo capace dell'impossibile; anche di trasformare in pochi anni l'economia italiana e di rendere possibile un cronoprogramma di investimenti e riforme che, come dimostrano efficacemente Boeri e Perotti, era fin dall'inizio irrealistico. Insomma, nella corta era Draghi, in cui il Pnrr è stato finalizzato, dubitare del pensiero magico del Pnrr era impossibile ed eversivo. Molti dei problemi denunciati dagli autori e da altri critici del Pnrr sarebbero stati evitati se il dibattito pubblico in quei mesi fosse riuscito ad affrancarsi dalla perenne fiducia nell'uomo della provvidenza e fosse entrato nel merito del realismo e dell'efficacia del programma di investimenti e riforme che si stava mettendo insieme.

Infine, la lista delle criticità non sarebbe completa senza menzionare l'incapacità dei tre governi che si sono succeduti, nel concepire e poi gestire il Pnrr, di proiettarsi oltre il 2026. Molti degli investimenti previsti richiederanno, in seguito, spese aggiuntive per poter approfittare del loro contributo al benessere e alla crescita: non basterà costruire asili nido, insomma, occorrerà anche assumere il personale per farli funzionare. Sembra mancare, nella nostra classe politica perennemente concentrata sul cabotaggio di breve periodo, la capacità di pianificare il futuro e la consapevolezza del fatto che il capitale, pubblico e privato, tangibile e intangibile, richiede un orizzonte di lungo periodo e flusso costante di risorse finanziarie e organizzative per essere mantenuto e fatto funzionare in condizioni ottimali.

Gli esempi di questi difetti di concezione e di attuazione nei primi due anni di esistenza del Pnrr sono noti agli addetti ai lavori, e gli autori li passano in rassegna efficacemente: dalla scuola (cui è dedicato un intero capitolo: scelta lodevole) alla digitalizzazione, o ancora il superbonus, la giustizia, la sanità, le politiche sociali (cui gli autori dedicano purtroppo meno spazio di quello che, anche secondo loro, meriterebbe). Alla luce delle criticità, la conclusione degli autori, che pur non condividendo tutte le tesi del libro mi sento di sottoscrivere in pieno, può essere una sola: occorre «snellire» il Pnrr, eliminando progetti inutili o irrealizzabili, e cercando di recuperare un po' della coerenza che il piano ha perduto (se mai la ha avuta). Una revisione del Pnrr, anche tardiva, sarebbe preferibile all'incaponirsi nel voler portare a termine un programma irrealistico. Boeri e Perotti a questo punto smontano efficacemente l'argomento per cui si deve proseguire come pianificato perché, in caso contrario, la credibilità del paese sarebbe compromessa. Come giustamente argomentato dagli autori, è vero il contrario: presentarsi alla Commissione con un piano rivisto e realista, aumenterebbe la cre-

dibilità dell'Italia, credibilità che sarebbe invece devastata da un Pnrr immutato che mancasse i propri obiettivi.

Dopo aver terminato la lettura del volume, tuttavia, si resta con alcuni punti interrogativi. In primo luogo, non è chiaro, indipendentemente dal Pnrr, cosa Boeri e Perotti pensino del ruolo rispettivo di investimenti pubblici e privati nel gestire le sfide dei prossimi decenni. Ad esempio, nel capitolo 4, viene evocato il modello dell'*Inflation reduction act*, il piano di stimolo per la transizione adottato dall'amministrazione Biden nel 2022, in cui una parte sostanziale dello sforzo prende la forma di incentivi alle imprese. Boeri e Perotti sembrano preferire quel modello a quello del Ngeu, incentrato sull'investimento pubblico; ora, sarebbe interessante che questo discorso fosse ulteriormente sviluppato, perché in realtà la letteratura recente evidenzia la complementarità di investimento privato e pubblico. Certo, è assolutamente vero che gli investimenti pubblici hanno tempi e procedure lunghi; ma restano necessari come volano per aumentare la produttività e quindi stimolare privati. Non è un caso che i pacchetti successivi introdotti negli Stati Uniti abbiano anche una componente significativa di investimento pubblico.

Ci sono poi due temi che sono di fatto assenti dall'analisi degli autori. Certo, il volume si vuole agile (ripetiamolo, è un suo pregio) e non può approfondire ogni aspetto, ma si tratta a mio parere di temi importanti per capire cosa non sta funzionando nel Pnrr e su cui vale la pena esprimere qualche considerazione per completare l'analisi di Boeri e Perotti. Il primo è quello della governance. In *Riuscirà il Pnrr a rilanciare l'Italia?* (2023), Gianfranco Viesti argomenta con efficacia come il Pnrr sia stato elaborato da un ristretto gruppo di tecnici, che hanno limitato le interazioni con gli stakeholder del piano. Viesti nota anche come si sia fatta la scelta di esautorare di fatto le amministrazioni regionali, affidando l'esecuzione del piano alle grandi imprese pubbliche, alle municipalizzate e alle amministrazioni locali. Questa scelta, non necessariamente da biasimare (le amministrazioni locali sono in teoria le meglio posizionate per sapere come calare l'investimento nella realtà produttiva), rischia però di nuocere alla coerenza degli interventi e aiuta anche a comprendere meglio il problema di adeguatezza delle amministrazioni pubbliche su cui gli stessi Boeri e Perotti si soffermano. Viesti evidenzia come sia incoerente far ricadere l'onere di gestire una massa enorme di investimenti sulle spalle di un'amministrazione pubblica invecchiata, con competenze inadeguate e falciata dai tagli (i Comuni italiani negli anni hanno perso il 25% del loro personale, ci informa Viesti), senza

RPS

Francesco Saraceno

RPS

L' OCCASIONE SPRECATA: IL PNRR E I MALI DELL' ITALIA

prevedere, se non in maniera temporanea e quantitativamente insufficiente, un rafforzamento di quella stessa amministrazione pubblica.

Ed è proprio l'inadeguatezza delle amministrazioni pubbliche, che si pone in particolare nel Mezzogiorno, il secondo tema che avrebbe meritato di essere trattato più di dettaglio nel saggio. Anche sulla coesione territoriale sarebbe stato interessante che Boeri e Perotti dessero al lettore qualche informazione in più sulle deficienze del Pnrr e su possibili correttivi. Di fatto gli autori si limitano a certificare che al Sud l'efficienza dell'amministrazione è inferiore, ma questo viene preso quasi come un dato ineludibile. Il rischio è che questa sorta di rassegnazione finisca per favorire posizioni più estremiste e aprire la strada a scorciatoie come quella dell'Autonomia differenziata. Viesti da parte sua nota come il problema sia stato mal affrontato, non cercando di capire quali deficienze occorresse colmare nelle infrastrutture fisiche e sociali del Mezzogiorno e allocando le risorse a quello scopo; ma piuttosto limitandosi ad un generico stanziamento di fondi per il 40% al Sud, senza preoccuparsi di quanto di questo ammontare possa effettivamente essere speso e per fare cosa.

Perché, in fondo, questo è il problema fondamentale del Pnrr: sulla coesione territoriale come per tutto il resto del Pnrr, non si è partiti da un progetto di trasformazione del paese, da un'idea dei settori e delle competenze su cui costruire l'economia italiana dei prossimi decenni; un progetto a partire dal quale costruire un piano coerente di investimenti e riforme. Ci si è limitati, probabilmente anche a causa dei tempi strettissimi, a mettere insieme una lista di progetti resi vagamente coerenti dalle condizionalità della Commissione. Il fatto che molti di questi progetti siano benvenuti e necessari per ammodernare il paese non cancella il fatto che non sono il risultato di uno sforzo di pianificazione coerente.

Ma quello della fretta non è solo un problema italiano. C'è infatti un vizio di costruzione, una sorta di peccato originale del programma Ngeu, che è stato concepito con due obiettivi separati in mente. Da un lato quello di investire nella trasformazione strutturale, digitale e ambientale, dell'economia europea. Dall'altro quello di favorire la ripresa dopo il Covid. Nella primavera del 2020 si immaginava che le nostre economie necessitassero di una spinta per uscire dalla violenta recessione indotta dalla pandemia. Mentre molti speravano in una ripresa rapida una volta venute meno le restrizioni, pochi avevano previsto che le misure di sostegno messe in atto dai governi e dalle istituzioni europee

avrebbero avuto tanto successo e che si sarebbe ripartiti con tale slancio. Tutti i maggiori istituti di previsione, nel 2020, hanno ampiamente sottostimato la crescita del 2021. Per questo il piano ha le due «R», quella di Resilienza ma anche quella di Ripresa. E per questo, nel concepirlo, si sono dati ai paesi membri tempi strettissimi per la preparazione dei Pnrr nazionali e per la programmazione della spesa, sperando di riuscire a immettere i primi fondi nell'economia in tempi brevi. Questo ha impedito ai governi nazionali di riflettere su piani maggiormente articolati e il risultato è che in molti casi i Pnrr assomigliano più a liste della spesa che a programmi coerenti. Questo «peccato originale» ha anche impedito di pianificare progetti infrastrutturali di lunga durata, dovendo il piano esaurirsi entro il 2026. Più saggio sarebbe stato separare le misure di sostegno all'economia e di ripartenza dopo la pandemia da quelle per la trasformazione strutturale di lungo periodo.

Insomma, il quadro impietoso di Boeri e Perotti sulla concezione e sui primi passi dell'attuazione del Pnrr sembra ampiamente condivisibile, e il piano sembra inesorabilmente scivolare da occasione unica a opportunità mancata. Cosa succederà se si avverassero i foschi timori degli autori? Nell'estate 2020, proprio nei giorni in cui il negoziato sul Ngeu era alla stretta finale, concludevo un saggio molto critico sulla lunga crisi dell'Eurozona che chiudeva così: «I finanziamenti del Fondo saranno circa il triplo dell'intero finanziamento per il periodo 2014-2020, da spendere in quattro o cinque anni al massimo. Un compito da far tremare le vene anche alle amministrazioni pubbliche più efficienti [...] Questo mette sulle spalle dell'Italia una responsabilità enorme. È inutile farsi illusioni: se il Fondo vedrà la luce nella forma preconizzata dalla Commissione, sarà perché si sarà riusciti a forzare la mano ai Paesi frugali, Austria e Olanda in primo piano. I paesi cosiddetti dissoluti dovranno mostrare di non meritare quell'etichetta, lavorando perché i finanziamenti del Fondo vadano a modernizzare le loro economie contribuendo allo stesso tempo ad avanzare lungo i grandi assi programmatici dell'Unione europea. Si potrà a quel punto, e solo a quel punto, legittimamente mettere sul tavolo il progetto di trasformazione del Fondo in una capacità di bilancio comune. Più in generale, si sarà dimostrato che il miglior modo di proteggere gli interessi nazionali è di tornare a vedere il progetto europeo come un destino comune piuttosto che quello che è divenuto negli ultimi anni: una serie di arrangiamenti contrattuali tra paesi sempre più miopi e preoccupati esclusivamente dal loro interesse di breve periodo. Si tratta in fondo di tornare alle

RPS

Francesco Saraceno

origini, alla scommessa che fecero Jean Monnet e Robert Schuman il 9 maggio 1950, proponendo che la sovranità nazionale francese e tedesca fosse sciolta nella Comunità del carbone e dell'acciaio per meglio servire gli interessi dei due Paesi. Insomma, il Fondo per la Ripresa, l'uso che se ne riuscirà a fare, potrebbe essere il treno che ci porterà fuori dal tunnel. Ai Paesi della periferia e in particolare all'Italia spetta l'onere di sedere nella cabina di guida. È meglio cercare di non farlo deragliare. Non è sicuro che ne passeranno altri» (Saraceno, 2020).

Se, come temo, *Pnrr, la grande abbuffata*, si rivelasse profetico, vuol dire che per l'Europa, non solo per noi, inizierebbe una fase di involuzione. La tentazione di un ritorno al passato sarebbe complicata da contrastare (ne vediamo le prime avvisaglie nell'estremamente deludente riforma del Patto di stabilità) e il processo di adeguamento delle istituzioni europee alle sfide del futuro diventerebbe difficile, se non impossibile. Non è facile prevedere cosa succederebbe a quel punto. Ma in un contesto di deterioramento generalizzato della qualità delle nostre democrazie, e con fasce crescenti della popolazione che rifiutano a ragione di continuare ad aderire ad un contratto sociale che le vede comunque perdenti, rimane veramente poco cui aggrapparsi per essere ottimisti.

Riferimenti bibliografici

- Boeri T. e Perotti R., 2023, *Pnrr. La grande abbuffata*, Feltrinelli, Milano.
 Saraceno F., 2020, *La Riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, Luiss University Press, Roma.
 Viesti G., 2023, *Riuscirà il Pnrr a rilanciare l'Italia?*, Donzelli, Roma.

Pnrr: un piano molto ambizioso, probabilmente troppo

Leonello Tronti

RPS

Il contributo si concentra sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) a partire dal libro di Boeri e Perotti (2023). Il Piano vuol essere un intervento di finanza pubblica europea e italiana dalle dimensioni poderose, animato dalla volontà di trasformare il futuro avviando le transizioni ecologica e digitale dell'economia, in un contesto di maggiore stabilità macroeconomica e di equità e tolleranza tra le varie diversità presenti nella popolazione. Ma se l'obiettivo è riportare l'economia italiana a crescere in una misura sufficiente a non frenare più lo sviluppo dell'intera Europa, la posta in gioco è anzitutto riuscire a spendere per intero l'immenso patrimonio dei fondi ottenuti, portando a termine le più di sessanta riforme messe in programma e le centinaia di migliaia di progetti previsti. L'obiettivo è molto ambizioso anche in ragione di alcune criticità di fondo che il contributo mette in evidenza: dalla fretta con cui è stato confezionato il Piano alla messa a punto di troppi progetti, spesso mal disegnati e dalle dimensioni eccessive; dagli ambiti di intervento, dove viene trascurata la centralità delle spese sociali, alle effettive difficoltà di gestione, soprattutto per una pubblica amministrazione di dimensioni ridotte e di età media parecchio avanzata, fino alla mancata previsione delle attività e delle spese necessarie ad assicurare nel tempo, dopo la fine del Piano, la manutenzione e gestione degli investimenti effettuati.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), varato nel 2021 dal Governo Conte II e la cui attuazione (salvo proroghe) durerà fino a tutto il 2026, costituisce senza dubbio un oggetto di indagine di grande interesse. In particolare per chi, come Boeri e Perotti (2023), sia mosso dal desiderio di comprendere obiettivi, strumenti, meccanismi e prevedibili risultati di un intervento di finanza pubblica europea e italiana dalle dimensioni poderose: 237 miliardi di euro tra prestiti europei (123 miliardi), sovvenzioni a fondo perduto (69 miliardi) e altri fondi, italiani ed europei (45 miliardi). Un fiume di denaro il cui ordine di grandezza in rapporto al Pil italiano attuale è circa il doppio di quello del Piano Marshall, che valeva soltanto il 6,7 per cento del magro Pil del 1948. La comparazione tra i due interventi non è inopportuna, perché il Piano Marshall venne offerto dagli Stati Uniti all'Europa devastata dalla Seconda guerra mondiale e, seppure con qualche dissenso tra Truman e De Gasperi, servì a gettare le basi del successivo Miracolo economico, che consentì all'Italia uno straordinario sviluppo fino agli anni '80 del secolo scorso.

Il fatto che, con il Pnrr, il paese abbia ora assunto di buon grado, nei confronti dell'Europa, un impegno di dimensioni talmente straordinarie (più di tre volte quello della Spagna, pari a meno di 70 miliardi di sole sovvenzioni, e addirittura a sei volte quello del terzo beneficiario, la Francia, pari a poco più di 39 miliardi, anche in quel caso di sole sovvenzioni) lascia intendere che il governo italiano abbia ritenuto di dover procedere ad una sorta di «nuova ricostruzione» del paese, finalizzata a metterlo in pari con il resto dell'Europa. Certo, questo obiettivo non compare nei documenti ufficiali, ma non è né eccessivo né improprio se si tiene conto che, nei 27 anni tra il 1995 e il 2022, il reddito pro capite è cresciuto in Italia soltanto del 13,7 per cento (0,5 per cento l'anno), mentre nella media dell'Eurozona (di cui l'Italia è il terzo paese per importanza) aumentava del 37 per cento (1,2 per cento l'anno): poco meno di tre volte tanto. E il ritardo dell'Italia non ha frenato soltanto l'Eurozona, ma anche l'intera Unione, cresciuta nello stesso periodo del 47,3 per cento (1,4 per cento l'anno) a fronte, ad esempio, di una crescita degli Stati Uniti del 50,4 per cento (1,5 per cento l'anno).

Se queste sono le condizioni di partenza, non è forse azzardato ipotizzare che, nel sostenere prima in Europa il varo del Programma Next Generation Eu, e presentare poi al finanziamento un Piano nazionale di ripresa e resilienza di dimensioni e complessità enormi quanto uniche, l'obiettivo dei due governi italiani coinvolti, Conte II e Draghi, sia stato proprio quello di ottenere un successo almeno comparabile, se non superiore a quello del Piano Marshall. A questa ipotesi Boeri e Perotti contrappongono la profonda diversità tra i due piani: l'uno essenzialmente mirato a offrire sostegno immediato alla popolazione (viveri e indumenti) e all'industria (materie prime), e governato da un apparato di gestione sostanzialmente minimale; l'altro disperso in sei missioni molto diverse tra loro e articolate in centinaia di migliaia di progetti, gestiti da migliaia di soggetti attuatori. C'è poi da aggiungere un'enorme differenza: se il piano Marshall si fondava sulla volontà di ricostruire l'Europa e rimediare ai danni subiti dal conflitto mondiale, il Next Generation Eu non muove che in piccola parte dall'obiettivo esplicito di rimediare ai danni provocati dal passato, e in particolare dalla pandemia, quanto dalla volontà di trasformare il futuro avviando le transizioni ecologica e digitale dell'economia, in un contesto di maggiore stabilità macroeconomica e di equità e tolleranza tra le varie diversità presenti nella popolazione.

Non si può quindi che convenire con il dubbio, sollevato dagli autori, che le motivazioni economiche del Piano trovino anzitutto una sintesi significativa nel differenziale di costo per l'Italia del denaro ottenuto attraverso il Pnrr rispetto a quello preso a prestito attraverso i normali canali di collocamento del debito pubblico. Certo, la possibilità di ottenere in misura assolutamente straordinaria prestiti a interesse agevolato e sovvenzioni a fondo perduto (che dovranno comunque essere ripagate, almeno in parte, con i contributi annuali che l'Italia versa al bilancio dell'Unione) crea una condizione che favorisce fortemente l'investimento pubblico, che negli anni delle privatizzazioni, delle liberalizzazioni, dell'euro e del Patto di stabilità è pericolosamente caduto, trascinando con sé anche quello privato. Purtroppo, però, al volume di Boeri e Perotti, pur fortemente critico nei confronti del Pnrr, manca il coraggio di denunciare l'evidenza che la debolezza degli investimenti pubblici italiani, ragione prima delle dimensioni eccezionali del Piano, è stata causata in misura determinante da vincoli di bilancio da un lato sociali (struttura demografica della popolazione), da un altro politici (la scarsa efficacia delle riforme del fisco e della lotta all'evasione) e, da un altro ancora, istituiti dalle stesse regole del Patto di stabilità che, nella versione sospesa a marzo del 2020, escludevano una «regola aurea» che favorisse i «debiti buoni» (per dirla con Draghi), contratti cioè per finanziare investimenti produttori di un reddito futuro maggiore; mentre, all'opposto, premiavano la presenza di significativi avanzi primari, manifestamente prociclici in una situazione di debolezza strutturale degli investimenti.

Nell'attesa della versione definitiva del nuovo Patto di stabilità (che purtroppo si preannuncia forse ancor più complesso e discrezionale di quello al momento sospeso), a parere di chi scrive il successo o meno del Pnrr non potrà che misurarsi a partire dalla velocità con cui l'economia italiana saprà riprendere il cammino dello sviluppo: ad un ritmo che, nel rispetto degli obiettivi delle transizioni ecologica e digitale, della stabilità macroeconomica, dell'equità e della tolleranza, almeno raggiunga il passo di crescita dell'Eurozona e cessi così di costituirne il più corposo elemento di freno.

Da questo punto di vista, la puntigliosa disamina condotta da Boeri e Perotti in modo necessariamente sintetico della immensa struttura del Pnrr (sei missioni, sedici componenti, 152 investimenti e 66 riforme, per complessivi 134 mila progetti che forse, a conti fatti, arriveranno a 300 mila) dice molto sulla sua natura e sui rischi, che ne discendono, di

RPS

PNRR: UN PIANO MOLTO AMBIZIOSO, PROBABILMENTE TROPPO

non riuscire ad essere realizzato per intero o in modo intelligente ed efficace. Ma non ci porta abbastanza vicini all'obiettivo più ambizioso – e, in fondo, più importante: quello di chiarire se il Piano potrà o meno riportare l'economia italiana a crescere in una misura sufficiente a favorire lo sviluppo dell'intera Europa.

Certo, il libro conduce il lettore, con mano ferma e con un'esposizione sempre puntigliosamente documentata, a rendersi bene conto della straordinaria complessità dell'iniziativa. Ma, proprio per questo, il punto di vista è prevalentemente interno al Piano, in quanto creazione politica di tre successivi governi: Conte II, Draghi e ora Meloni. Secondo gli autori, infatti, il premio che il Pnrr può proporsi di vincere o, meglio, deve evitare di perdere, non è tanto una nuova e duratura fase di sviluppo a ritmi prossimi o superiori a quelli dell'Unione, ma anzitutto il fatto stesso di riuscire a spendere per intero l'ingente patrimonio dei fondi ottenuti, portando a termine le più di sessanta riforme messe in programma (prime tra tutte quelle della pubblica amministrazione, della giustizia, della scuola, dei servizi all'impiego, della sanità). Un obiettivo che, tra l'altro, richiede che migliaia di amministrazioni pubbliche anche comunali, stazioni appaltanti dei progetti in tutta la penisola, riescano a programmare, effettuare, gestire e rendicontare l'esecuzione in tempo utile delle centinaia di migliaia di progetti previsti dal Piano.

Le critiche di Boeri e Perotti si appuntano, quindi, anzitutto sulla fretta con cui il Piano è stato confezionato dai governi Conte II e Draghi, e poi presentato da quest'ultimo all'Unione europea, ignorando completamente che, come accaduto per altri paesi, anche in considerazione dei tempi stretti di avvio, sarebbe stato senz'altro possibile se non auspicabile che un primo nucleo di progetti portati al finanziamento potesse poi essere completato nel tempo con aggiunte e ampliamenti successivi, la cui fondatezza e robustezza progettuale fosse maturata in una più approfondita riflessione e nelle indispensabili verifiche e messe a punto. In secondo luogo, e in connessione con la scelta di puntare sulla massima estensione possibile del piano già al primo colpo, senza aver prima saggiato il terreno, si è concretizzato il rischio del varo di troppi progetti, spesso mal disegnati e dalle dimensioni eccessive; al punto che, stanti le effettive difficoltà di gestione, questi alla fine non potranno che essere ridimensionati, non foss'altro che per il ben noto limite delle capacità di spesa delle amministrazioni italiane, regolarmente messo in evidenza dagli abituali ritardi nella gestione dei programmi finanziati

dai fondi strutturali. E così come si presenta già nelle fasi iniziali, di preparazione e predisposizione dei bandi, a maggior ragione il limite amministrativo emerge in quelle successive, di monitoraggio, chiusura e rendicontazione dei progetti.

Moltissimi sono purtroppo gli ambiti del Piano che negli autori suscitano forti dubbi, nel cui lungo elenco trovano posto (ovviamente) il Superbonus edilizio e il suo vertiginoso aumento di costo, la riforma della Scuola guidata esclusivamente dall'edilizia e dalla digitalizzazione, gli enormi errori nella previsione dello smaltimento degli arretrati della Giustizia, la progettazione dell'assistenza sanitaria di prossimità, il calcolo sovrastimato del numero degli asili nido e delle scuole dell'infanzia, gli obiettivi troppo elevati e i troppi soldi per le borse di studio e i dottorati universitari, così come per la ricerca, il pasticcio di un programma di aumento oltre il 150%, tra pubblico e privato, dei posti letto per gli studenti universitari, la difficoltà di stimare il *tax gap* (l'evasione fiscale), e quindi di misurarne in modo attendibile obiettivi e risultati di riduzione, e altri ancora.

Il libro evidenzia poi l'ulteriore, grave errore consistente nel trascurare la centralità delle spese sociali. Se la missione specifica del Pnrr è aumentare il tasso di crescita potenziale dell'economia, per Boeri e Perotti gli autori del Piano hanno ritenuto che per raggiungere quel risultato servano soltanto investimenti, digitalizzazione, modernizzazione. Questo convincimento, fondato su una ideologica, drastica sottostima dell'effetto della spesa sociale sulla crescita, è così diffuso nell'attuale classe dirigente che il Governo Meloni ha addirittura autonomamente proposto alla Commissione un taglio del 60% (da 12,2 a 5,2 miliardi) del fondo «Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore»: 7 miliardi sottratti alla possibilità di finanziare piani per affrontare la marginalità sociale, la segregazione abitativa nelle periferie, la condizione giovanile nelle aree ad alta disoccupazione, l'integrazione degli immigrati ecc.: 43 mila e più progetti di cui il governo stesso propone ora il definanziamento.

E veniamo infine al nodo che gli autori considerano forse il più arduo da sciogliere di tutto l'impianto del Piano: il dopo 2026, quando il Pnrr «chiuderà i rubinetti». È infatti evidente che, se il Piano riuscirà davvero a realizzare almeno 200 mila progetti afferenti alle 152 linee di investimento e alle 66 riforme, le attività messe in campo per poter continuare a svolgere (e, anzi, forse per esercitare appieno) il loro benefico effetto sulla futura crescita potenziale del paese avranno bisogno di ulteriori

RPS

Leonello Tronti

RPS

PNRR: UN PIANO MOLTO AMBIZIOSO, PROBABILMENTE TROPPO

risorse, necessarie ad assicurare la loro continuità e manutenzione nel tempo, non fosse altro che per il mantenimento delle attività lavorative connesse alla gestione e manutenzione delle strutture create.

Siamo di fronte, in altri termini, ad un rischio «Italia '61»: forse il caso più vistoso di (molto meno) ingenti investimenti pubblici effettuati per una manifestazione di celebrazione del centenario dell'Unità d'Italia che è stata attiva a Torino per un solo anno (il 1961), lasciando sul terreno una quantità di strutture, indubbiamente attraenti e avveniristiche (il Palazzo del lavoro e quello della Vela, le strutture delle Regioni, la monorotaia, l'ovovia ecc.), che però da allora non hanno trovato, se non in minima parte, nuovi e permanenti utilizzi. È fuor di dubbio che molti degli interventi programmati dal Pnrr (gli investimenti «buoni» di Draghi) non potranno non avere effetti positivi sul reddito complessivo, anche negli anni successivi alla conclusione delle attività finanziate. Ma non si può evitare di notare, come opportunamente fanno gli autori, che il Piano non dedica alcuno spazio alla previsione delle attività e delle spese necessarie ad assicurare nel tempo la manutenzione e gestione degli investimenti effettuati: così che, anche se il moltiplicatore del reddito dovesse funzionare nel modo migliore e produrre nell'economia risorse aggiuntive in misura adeguata, in assenza di analisi che individuino già da ora entità e destinazione dei flussi necessari, «i governi futuri potrebbero non avere le risorse per dare continuità al Pnrr» (p. 72), e il Piano potrebbe diventare l'esempio paradigmatico di una breve stagione di frenetica iperattività fine a se stessa.

Va poi aggiunto che, anche se purtroppo Boeri e Perotti non ne parlano approfonditamente, agli occhi di chi scrive, prima ancora dell'«effetto Italia '61», il rischio del fallimento della scommessa del Pnrr risiede nell'evidente squilibrio tra la gigantesca dimensione del Piano (e, con essa, dei compiti attuali e futuri della pubblica amministrazione nel suo insieme) e il sottodimensionamento e la debolezza dell'attuale apparato pubblico italiano. Questi non sono che l'ovvio risultato delle disposizioni di blocco delle assunzioni e del turnover occupazionale nel pubblico impiego adottate periodicamente sin dagli anni '80, e poi con continuità tra il 2008 e il 2019, come reazione immediata all'aumento straordinario del debito pubblico a partire da quegli stessi anni. Dopo aver attraversato dagli anni '90 ben quattro successive riforme, tutte intestate a un'idea di sostanziale snellimento e di avvicinamento per quanto possibile del lavoro pubblico a quello privato, nel confronto con i maggiori paesi europei, alla sua funzionalità per le attività ordinarie

risulta mancare non meno di un milione di addetti (Bianco e al., 2018). E, alla carenza di personale, la mancata sostituzione dei pensionati aggiunge il fatto che l'età media dei dipendenti delle amministrazioni centrali risulta da tempo nettamente la più elevata tra i paesi Ocse e pericolosamente vicina all'età di pensionamento¹. Peraltro, per soprammercato, alla riduzione e all'invecchiamento del personale si aggiungono gli effetti delle drastiche misure di dimezzamento delle spese per la formazione e di impoverimento retributivo dei dipendenti (nove anni senza contrattazione nazionale e con la formazione compressa a quella obbligatoria), volute dal Governo Berlusconi nel 2010 per contrastare la crisi del debito sovrano.

Da troppi anni il governo italiano non affronta il tema evidente della carenza di personale pubblico (si veda come esempio paradigmatico, oltre alla sanità, il caso degli ispettori del lavoro; ma il problema è largamente diffuso) e il Pnrr non può che incontrare rilevanti problemi nel tentativo di far gestire a questa amministrazione, oltre alle attività ordinarie, l'immensa mole di investimenti, riforme e progetti da esso prevista. Peraltro, le assunzioni di nuovo personale pubblico sono quasi sempre di carattere temporaneo, e i concorsi vedono spesso una presenza minimale di candidati. Troppi anni di egemonia culturale neoliberista (tendenzialmente trasversale all'arco politico), e di svilimento sistematico della dignità dei lavoratori pubblici e della rilevanza del loro impegno, hanno condotto a un indebolimento della stessa capacità tecnica dell'operatore pubblico.

Sul contrasto tra scelte private e scelte pubbliche Paolo Leon (2014) ha scritto pagine fondamentali, chiarendo come i partecipanti allo scambio nel libero mercato non abbiano, di regola, cognizione degli effetti del loro scambio così sugli altri partecipanti come sui non partecipanti; e perciò sulla domanda effettiva e sull'economia nel suo complesso. La magia del libero mercato, della concorrenza e della stessa mano invisibile, nella realtà incontrano il proprio limite nella mancata cognizione e/o nel disinteresse degli agenti dello scambio per i risultati della loro transazione sul resto dell'economia. Abbiamo qui la rappresentazione immediata di quale sia «il velo d'ignoranza» che Leon individua come elemento ineliminabile dello scambio economico: l'ignoranza come

¹ Se nella media dei paesi Ocse la quota dei dipendenti delle amministrazioni centrali con 55 anni o più è pari al 26%, in Italia è quasi doppia (48%); vd. Oecd, 2021.

caratteristica fondamentale degli agenti che operano nel mercato atomistico, degli attori dello scambio che si effettua sul mercato. Scrive Leon: «Il capitalismo è fatto di imprese e individui non consapevoli degli effetti macroeconomici delle loro scelte [...], invece lo Stato può – se il sistema politico glielo consente – conoscere gli effetti macroeconomici delle proprie scelte e di quelle dei capitalisti: può sbagliare, ma possiede gli strumenti per correggersi» (Leon, 2014, p. 57). Solo lo Stato, infatti, dispone o può disporre delle risorse (prima tra tutte l'informazione) per stracciare il «velo d'ignoranza» di individui e imprese, e conoscere gli effetti macroeconomici tanto delle proprie scelte come di quelle di individui e imprese.

È questa la ragione di fondo per cui l'Italia ha avuto senz'altro ragione a ricorrere al Ngeu in misura tanto maggiore degli altri paesi europei. Da troppo tempo lo Stato italiano aveva perduto la capacità di tracciare con un certo anticipo il cammino del paese. La scommessa è però in corso ed è manifestamente in dubbio il fatto che si possa considerare vinta.

Riferimenti bibliografici

- Bianco M.L., Contini B., Negri N., Ortona G., Scacciati F., Terna P. e Togati D., 2018, *I pubblici dipendenti sono troppo pochi*, Bollettino Adapt, n. 17.
- Boeri T. e Perotti R., 2023, *Pnrr. La grande abbuffata*, Feltrinelli, Milano.
- Leon P., 2014, *Il capitalismo e lo Stato. Crisi e trasformazione delle strutture economiche*, Castelveccchi, Roma.
- Oecd, 2021, *Government at a Glance 2021. Country Fact Sheet. Italy*, <https://www.aranagenzia.it/attachments/article/11995/gov-at-a-glance-2021-italy.pdf>.

RUBRICA
Autonomia differenziata.
Rischi e conseguenze di una riforma

Autonomia differenziata e Premierato: il tentativo della Destra di sovvertire la Costituzione

Christian Ferrari

RPS

Il contributo si sofferma sulla posizione della Cgil in merito al disegno di legge sull'Autonomia differenziata. Una posizione necessariamente critica poiché per come è stato concepito aumenterà inevitabilmente i divari tra le diverse aree del paese; aggiungerà alla competizione sociale quella territoriale; frammenterà localmente le politiche pubbliche e lo farà su materie di straordinaria rilevanza strategica, a partire dalla scuola. Significa in altri termini rinunciare a un governo nazionale e unitario delle politiche economiche, industriali e di sviluppo del paese, a cui si aggiunge la riforma sul premierato. È l'idea della verticalizzazione dei poteri. Per contrastare tutto questo occorre dare vita a una forte coalizione anzitutto sociale e culturale che affermi un'altra idea di democrazia.

La legge quadro per l'attuazione dell'Autonomia differenziata, quando avrete tra le mani questa rivista, potrebbe essere in procinto di ricevere l'approvazione definitiva dalla Camera dei deputati.

Se ciò accadesse, vorrebbe dire che a Montecitorio nessuna modifica di rilievo al testo licenziato dal Senato sarà stata approvata. A conferma dell'inutilità degli ultimi otto mesi di discussione parlamentare.

Nonostante i rilievi della Cgil, quelli di altre organizzazioni sindacali, delle opposizioni, delle stesse parti datoriali (che hanno iniziato a sollevare dubbi) e di tante realtà e personalità della società civile e dell'accademia; nonostante le decine e decine di emendamenti che sono stati comunque approvati in commissione Affari costituzionali di Palazzo Madama, la sostanza del d.d.l. Calderoli non è mai cambiata.

E non poteva essere altrimenti, trattandosi di un progetto che non ha nulla di estemporaneo e che ha invece una storia, un pensiero, una matrice separatista, egoistica, antiunitaria che è stata il cuore e la spinta propulsiva di questo disegno e che lo segna irrimediabilmente. Anche la discussione sui Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) si è rivelata inconcludente. Averne stabilito la definizione serve a ben poco se, come espressamente previsto dal provvedimento, avverrà nell'invarianza delle risorse che dovrebbero garantirli – effettivamente – in ogni territorio. Senza risorse aggiuntive, non esistono i Lep e non esistono nemmeno uguaglianza, coesione e unità nazionale. E se ci fosse qualche

RPS

AUTONOMIA DIFFERENZIATA E PREMIERATO: IL TENTATIVO DELLA DESTRA DI SOVVERTIRE LA COSTITUZIONE

dubbio in proposito, va ricordato quanto dichiarato, con chiarezza cristallina, dalla presidente del Consiglio: piuttosto che recuperare i fondi necessari a finanziare le politiche pubbliche – a cominciare da sanità, istruzione, politiche sociali – attraverso la leva fiscale, la lotta all'evasione e una maggiore progressività, preferisce di gran lunga tagliare la spesa pubblica. Come peraltro ha già iniziato a fare nell'ultima manovra di bilancio, e come farà ancor di più nella prossima, che – tra una tantum da coprire, una crescita reale che quest'anno sarà metà di quella programmata e nuovo patto di stabilità europeo da rispettare – parte (a voler essere ottimisti) da meno 25 miliardi, da reperire non in deficit e semplicemente per confermare la realtà attuale, senza cambiare nulla. Al di là delle parole e della propaganda, la verità è che il disegno di legge sull'Autonomia differenziata produrrà effetti nefasti su ogni piano: aumenterà inevitabilmente i divari tra le diverse aree del paese; aggiungerà alla competizione sociale quella territoriale; frammenterà localmente le politiche pubbliche e lo farà su materie di straordinaria rilevanza strategica, a partire dalla scuola, che equivarrebbe ad infliggere un colpo mortale alla stessa identità culturale del paese. Di fatto è quello che è successo in Catalogna: prima si è regionalizzata la scuola, poi la storia e la cultura, ed è da quella frattura che sono nate prima le tentazioni e poi le azioni secessioniste. Anche per evitare la stessa deriva, non si può consentire che alle scuole si applichi il «modello delle Asl», con la nomina politica dei dirigenti, la scelta degli insegnanti e magari pure dei programmi. Le nostre studentesse e i nostri studenti hanno bisogno di una scuola pubblica, nazionale, aperta al mondo, che li renda liberi e sovrani, e non certo di una scuola chiusa, ripiegata localmente e messa al servizio di questo o quel contesto produttivo territoriale.

A ciò si aggiunga la consapevolezza, da parte nostra, che le persone che rappresentiamo – i lavoratori e i pensionati – non hanno proprio nulla da guadagnarci perché la prima conseguenza che questo progetto produrrebbe è un ulteriore aumento delle già insopportabili disuguaglianze sociali che attraversano la nostra società. Perché questo – fatalmente – accadrà sia mettendo in discussione un altro pilastro dell'unità nazionale come la scuola, ossia il contratto collettivo nazionale di lavoro (sono state rispolverate persino le gabbie salariali...); sia consentendo alle Regioni più ricche di trattenere sul proprio territorio il cosiddetto «residuo fiscale», che è sempre stato – e rimane tuttora – il vero obiettivo sostanziale degli autonomisti della prima ora. Secondo l'ultima analisi dello Svimez, il Nord – o, per meglio dire, le Regioni Veneto,

Emilia-Romagna, Lombardia – potrebbe trattenere per sé qualcosa come il 30% del gettito Irpef nazionale. È del tutto evidente cosa ciò comporterebbe: qualunque politica sociale e di coesione, qualunque politica economica, industriale e di sviluppo nazionale non avrebbe più le gambe su cui reggersi e camminare. Oltretutto, quello del «residuo fiscale» è un concetto che va contestato radicalmente, perché il rapporto fiscale non intercorre tra lo Stato e i diversi territori, ma tra lo Stato e i singoli cittadini. L'unico, vero residuo fiscale che esiste è dunque quello a carico del cittadino più ricco (che sia veneto, campano, lombardo o calabrese) il quale, in base alla sua capacità contributiva, deve finanziare di più il sistema redistributivo che sta alla base del fisco progressivo e del welfare universalistico.

Ed è esattamente questo il vero fronte di attacco: si parte dalla dimensione territoriale, rivendicando il presunto diritto delle Regioni più forti di cavarsela da sole, per arrivare – inesorabilmente – alla dimensione delle classi sociali, con quelle più ricche che si sentono in diritto di negare solidarietà alle più deboli. E lo dimostra – senza tema di smentita – la logica che il governo ha voluto dare alla delega fiscale che sta portando avanti. Una controriforma che punta a sancire, definitivamente, la corporativizzazione del nostro sistema tributario: con disparità di trattamento fiscale, a parità di reddito; con un'evasione (che ogni anno brucia l'equivalente di metà Pnrr) che non solo non viene contrastata, ma che – dopo i venti e passa condoni già fatti – viene pure «legalizzata» attraverso il «concordato preventivo», che altro non è che un «condono preventivo di massa»; con imprese, profitti, rendite finanziarie e patrimoniali tassati meno di lavoratori e pensionati, totalmente fuori dal vincolo della progressività e che non concorrono più nemmeno alla spesa pubblica locale. Perché, tra superamento dell'Irap e flat tax, che esenta anche dalle addizionali comunali e regionali, rimangono solo lavoratori e pensionati a pagare il fisco locale.

Si tratta dunque di una «Autonomia» e di un «Federalismo fiscale» che tutela gli interessi di un ben preciso blocco sociale e di una ben definita area geografica, quella settentrionale. E lo dimostra – nella maniera più plastica – il trattamento opposto riservato dal governo al Mezzogiorno, che sta subendo un processo di centralizzazione senza precedenti: sul Pnrr, su investimenti e infrastrutture, sulle politiche di coesione, sulla Zes unica¹.

¹ È la Zona economica speciale per il Mezzogiorno istituita dal decreto legge n.

Altro aspetto dirimente: le materie e i settori di straordinaria rilevanza nazionale e strategica su cui si vorrebbe riconoscere alle Regioni una competenza esclusiva, sottraendola totalmente allo Stato. A partire dalla salute e dalla sicurezza sul lavoro, che era, è e sarà una priorità irrinunciabile, finché non si fermerà la vera e propria strage che si consuma con cadenza ormai quotidiana. È evidente quello che già sta accadendo con la regionalizzazione dell'organizzazione e della gestione dei servizi di prevenzione, di sorveglianza e di controllo: le Regioni non vogliono o non possono investire su questo fronte, a cominciare da una carenza cronica e generalizzata di personale e di ispettori del lavoro. E i risultati – in termini di ampiezza e frequenza delle visite ispettive – sono sotto gli occhi di tutti: quando va bene, un'azienda rischia una visita ispettiva ogni 20 anni.

Proviamo ad immaginare cosa potrebbe succedere qualora venissero devolute alle Regioni non solo – come ora – l'organizzazione e la gestione amministrativa del servizio ma addirittura una competenza legislativa totale ed esclusiva – sottraendola allo Stato – su tutte le regole e le norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Arriveremmo al dumping territoriale anche su questo. Con le aziende spinte a investire nelle Regioni che hanno più allentato i controlli ed eliminato i cosiddetti «lacci e laccioli».

Ma poi ci sono tutte le altre materie: politiche energetiche, reti e infrastrutture, porti e aeroporti, comunicazione, trasporti, ricerca scientifica, ambiente, cultura e così via... con Regioni (come il Veneto e, di fatto, anche la Lombardia) che chiedono addirittura tutte le materie citate dal Titolo V. È una richiesta ancora agli atti e fatta salva dal d.d.l. Calderoli. Togliere allo Stato la competenza su materie strategiche come quelle elencate, e frammentarle a livello regionale, equivale a rinunciare a un governo nazionale e unitario delle politiche economiche, industriali e di sviluppo del paese. E farlo in un tornante storico drammatico in cui – per affrontare le sfide epocali che abbiamo di fronte – non è sufficiente neanche la sola dimensione nazionale. Si pensi al modello economico e industriale europeo, che rischia di rimanere letteralmente schiacciato tra guerra, crisi energetica, neo-protezionismo americano e supremazia tecnologica cinese; o all'Intelligenza artificiale, e

124/2023 che comprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna e che sostituisce le Zone economiche speciali.

più in generale a una rivoluzione tecnologica che oggi – per come si sta sviluppando –, insieme alle straordinarie opportunità offerte, apre scenari inquietanti: sulle condizioni di lavoro e sui livelli occupazionali, ma anche sulle libertà civili, sull'informazione, sino alla capacità di condizionare le opinioni e persino i sentimenti, e quindi a minare alle fondamenta le nostre democrazie.

Di fronte a tutto ciò, il nostro paese dovrebbe spingere per una maggiore unità e coesione europea, e per rilanciare politiche economiche, energetiche e industriali comuni sul modello «Next generation Eu».

E invece avviene il contrario: a livello di Unione, il governo ha accettato una riforma del patto di stabilità che riporta a una stagione di austerità che impedirà qualunque intervento per fermare la drammatica deindustrializzazione in corso e accelererà il processo di smantellamento dello stato sociale; mentre, a livello nazionale, si demandano alle Regioni compiti che non sono nemmeno lontanamente in grado di svolgere. Determinando, oltretutto, una insostenibile frammentazione di regole e regimi giuridici differenziati su base regionale: una giungla normativa inestricabile per le stesse imprese e per gli operatori economici.

Si tratta di fatti innegabili, che dovrebbero preoccupare molto anche il sistema imprenditoriale, e – in particolare – proprio quello del Nord Italia (Confindustria, in effetti, qualche perplessità ha cominciato a manifestarla anche nelle audizioni in Parlamento), che farebbe bene ad abbandonare un'illusione per troppo tempo coltivata: l'idea per cui – sganciando il sistema economico settentrionale dal resto del paese – si possa proiettarlo definitivamente nelle filiere produttive del centro e del nord Europa (Germania in primis), sostanzialmente per fare il «contoterzista povero» nelle catene del valore altrui. Era una tragica illusione negli anni '90. Lo è ancor di più oggi. Basti considerare la recessione tedesca e le sue ricadute, innanzitutto sul sistema produttivo settentrionale. La verità è che non è nemmeno interesse del Nord imboccare questa strada, perché solo rilanciando la domanda interna nazionale, a partire dal Mezzogiorno, e facendo leva sulla straordinaria interdipendenza tra l'economia settentrionale e quella meridionale, è possibile aganciare una prospettiva di crescita solida e duratura per tutti, e proiettarci – come grande sistema-paese – in Europa e nel mondo.

Ed è per tutti questi motivi che l'Autonomia differenziata non può essere una questione e una battaglia del solo Meridione, ma è una grande questione nazionale, che deve coinvolgere e mobilitare tutti, a partire da chi ha a cuore il vero decentramento, e non può che vedere come

RPS

Christian Ferrarini

RPS

AUTONOMIA DIFFERENZIATA E PREMIERATO: IL TENTATIVO DELLA DESTRA DI SOVVERTIRE LA COSTITUZIONE

protagonisti i Comuni, le Province, le Città metropolitane, che – dopo aver subito un taglio pesantissimo di risorse – verrebbero inesorabilmente schiacciati e ridotti all'irrelevanza da un riassetto istituzionale che finirebbe per sostituire, al presunto centralismo nazionale, un neo centralismo regionale, questo sì dannoso e controproducente.

Ma faremmo un errore se considerassimo l'Autonomia differenziata come qualcosa di separato da tutto il resto, in particolare dalla proposta di Premierato, perché fanno parte del medesimo disegno: dividere il paese in tante «piccole patrie», e tenerlo insieme – si fa per dire – attraverso l'uomo o la donna soli al comando.

E anche sul Premierato, governo e maggioranza avanzano senza che le modifiche apportate in commissione al Senato, come quelle annunciate o solo ipotizzate, cambino la sostanza.

Il premio elettorale del 55% è stato rivisto, ma non si vuol rinunciare a inserire nella Carta un vincolo maggioritario, demandando poi i dettagli – verrebbe da dire il lavoro sporco – alla legislazione ordinaria.

L'ingingimento del «secondo premier» sta cedendo il passo al pieno ritorno del modello «Sindaco d'Italia» e del principio del *simul stabunt simul cadent*, capo del Governo e Parlamento, con un vero e proprio «potere di vita o di morte» del primo sul secondo.

Insomma, si tratta di un «crocifero istituzionale» che rischia di sfuggire di mano ai suoi stessi ideatori.

Il dato di fondo è una verticalizzazione e una concentrazione del potere senza precedenti. Con il Parlamento che subisce un doppio attacco: dall'alto, con un premier legittimato direttamente dal voto popolare, che non riceverà ma, di fatto, darà la fiducia a Camera e Senato; e dal basso, con Regioni che potranno chiedere la potestà legislativa esclusiva praticamente su tutto lo «scibile umano»; e che, peraltro, sono guidate anch'esse da presidenti eletti direttamente, mentre i parlamentari – con le liste bloccate – hanno un rapporto sempre più labile e distante con i territori. Con il presidente della Repubblica privato dei suoi poteri fondamentali – e conseguentemente della sua funzione di garanzia – e relegato in un ruolo poco più che ornamentale. E infine, con tutti gli altri organismi di garanzia di nomina parlamentare – Corte costituzionale e Csm – che finirebbero nelle mani di una minoranza, trasformata artificialmente in maggioranza dalla legge elettorale maggioritaria.

Dopo un simile trattamento, la nostra democrazia cambierebbe completamente i suoi connotati, risultandone sfigurata, svuotata, ridotta a un guscio vuoto: con un popolo indistinto che verrebbe chiamato a

votare una delega in bianco ogni cinque anni a favore di chi concentrerebbe nelle sue mani un potere enorme, del cui esercizio non dovrebbe rendere conto a nessuno per l'intero mandato.

In questo scenario, le organizzazioni sindacali, gli stessi partiti, i corpi intermedi in generale conterebbero poco o nulla.

Non deve pertanto sorprendere che un'Organizzazione come la Cgil, un sindacato confederale che ambisce a rappresentare il mondo del lavoro, a farlo partecipare alla vita democratica del paese, e a incidere anche sulle scelte politiche generali, sia contraria e si mobiliti contro questa «Terza Repubblica».

Questo è il livello della sfida che è stata lanciata non solo al sindacato, ma a tutto l'insieme delle forze vive della società, dell'associazionismo, della politica progressista, o quanto meno non reazionaria.

Quello che non va per nulla sottovalutato è che dietro a tutto ciò ci sono una visione e un preciso «Progetto-paese», e che queste riforme – se realizzate – rappresenterebbero il suggello costituzionale di una torsione autoritaria e corporativa che si sta portando avanti a 360 gradi. Ne sono esempio la contrattazione nazionale, con la recente delega su contrattazione e salari, con l'autonomia differenziata, con le gabbie salariali, con i mancati rinnovi; il tentativo – che va avanti dall'inizio della legislatura – di dividere il fronte del lavoro tra sindacati di governo e sindacati di opposizione; il disconoscimento della rappresentanza confederale in favore di un modello sindacale corporativo, aziendalista e subalterno in base all'idea che non sono i lavoratori a scegliere chi li rappresenta e a votare gli accordi che li riguardano, ma che sia Palazzo Chigi a legittimare dall'alto e ad escludere chi non si adegua.

Nella stessa direzione procedono le politiche economiche e sociali che si stanno portando avanti, e che mirano chiaramente a consolidare – con la flat tax, con il concordato preventivo, ma anche con i tagli al welfare pubblico – il blocco del lavoro autonomo, dei professionisti e della piccola impresa come «nocciolo duro» e base sociale del governo, mentre milioni di lavoratori, giovani, pensionati vengono falcidiati da un'inflazione da profitti che è stata lasciata totalmente libera di consumarsi a loro danno.

Non solo tutto questo fa parte integrante di un unico progetto, ma non è che il preludio di quanto succederà nel caso questo disegno venisse realizzato, se il «combinato disposto tra Premierato e Autonomia» diventasse davvero l'architrave della nuova Repubblica.

Siamo dunque di fronte a un'offensiva – politica, sociale e culturale –

RPS

Christian Ferrarini

senza precedenti nella storia repubblicana, che mira dritta al cuore dei principi e dei valori fondamentali della nostra democrazia costituzionale e della visione stessa di paese e di società, e che ha come obiettivo non una semplice riforma, ma un vero e proprio sovvertimento della Costituzione del '48.

Il rischio è quello di una «cesura storica» rispetto a tutto ciò che il nostro paese è stato dal dopoguerra ad oggi. Ed è chiaro che la Cgil non ha alternative a dimostrarsi all'altezza di questa sfida. Innanzitutto, non separando mai la questione democratica dalla questione sociale, perché sono profondamente legate e intrecciate tra loro e perché questa è la chiave, il messaggio fondamentale che dobbiamo trasmettere alle persone. Poi, continuando con la politica delle alleanze, perché dobbiamo costruire nel paese la convergenza più larga e inclusiva possibile (in una logica – coerentemente a quanto detto fin qui – da «Cln»), a partire dal percorso che abbiamo fatto con la «Via Maestra», consolidandolo e allargandolo ulteriormente a tutti i livelli, a partire dai territori e dai luoghi di lavoro, dove questa battaglia va cominciata subito e va radicata in profondità. Infine, dobbiamo essere pronti a utilizzare tutti gli strumenti che la democrazia mette a disposizione, compresi quelli referendari.

Sul Premierato, il referendum è ineludibile, perché non hanno i 2/3 del Parlamento per evitarlo (almeno speriamo) e perché bisogna essere chiari fin da subito: non c'è alcuno spazio per riequilibrare o emendare questa proposta; a meno che non si accetti una logica di concentrazione del potere che non ha eguali in alcuna democrazia occidentale, una logica più da «democrazia» che da democrazia.

Mentre sull'Autonomia differenziata chiederemo innanzitutto alle Regioni di attivare l'impugnativa diretta alla Corte costituzionale della legge (entro 60 giorni dalla sua approvazione), come atto politico e con l'obiettivo di far slittare in là nel tempo la possibilità di siglare le intese attuative con le singole Regioni; ma – soprattutto –, se si confermasse l'accelerazione in corso, avvieremmo immediatamente la raccolta delle firme e la campagna referendaria anche su questo fronte.

E non ci convincono – né ci condizionano – le argomentazioni dei pochi che sostengono la non ammissibilità del referendum sulla legge Calderoli. Non siamo di fronte ad una «legge costituzionalmente necessaria», si tratta di una legge meramente procedurale; ma, soprattutto, si tratta di una legge non indispensabile per l'attuazione dell'art. 116, comma 3 (tanto è vero che – nel 2018 – si è arrivati ad un passo dalla

sottoscrizione di intese dirette con alcune Regioni senza bisogno di alcuna legge quadro). Inoltre, la qualificazione del d.d.l. Calderoli come «legge collegata alla finanziaria» – una scelta squisitamente politica fatta dal governo – non cambia in nulla la sostanza: si tratta di una finzione, perché lo stesso provvedimento stabilisce espressamente che dalla sua applicazione «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Infine, sul piano politico, e al di là del merito tecnico, chi decide dell'ammissibilità è la Corte costituzionale, dopo che sono state raccolte le firme, e non possiamo certo farci frenare – in via preventiva –, tanto meno da dubbi e argomenti di questo tenore.

Non vi sono quindi alternative a portare avanti la nostra battaglia. E siamo convinti che, seppur difficile, possiamo vincerla eccome. Il governo, infatti, ha un grande problema di fronte a sé: il blocco sociale su cui si regge è minoranza nel paese; mentre lavoratori, pensionati, precari, giovani sono la larga maggioranza. Allo stesso tempo, ha un indubbio vantaggio: il suo blocco sociale è unito e coeso; mentre il nostro è frantumato, disperso e diviso. E allora tocca a noi – non solo a noi, ma soprattutto a noi – ricomporlo e riunificarlo: non per limitarci a contrastare il tentativo egemonico altrui, e nemmeno per difendere lo status quo, che non ci va bene affatto; ma per proporre un altro modello di democrazia, di società e di sviluppo. Che poi è esattamente il modello ideato dai nostri padri costituenti. E mai come oggi, è arrivato il momento di battersi per attuare – nella realtà concreta della nostra società – ciò che è stato scolpito nella Carta: il diritto al lavoro, il diritto alla salute, all'istruzione, a un salario giusto e dignitoso, a una pensione decente, al fisco progressivo e così via.

Dobbiamo coinvolgere e convincere le persone che rappresentiamo – e non solo loro – a non rassegnarsi, ma ad attivarsi, a partecipare, a prendere parola; perché insieme – collettivamente (e nonostante tutto) – possiamo davvero cambiare le cose e preparare tempi migliori per noi, per le nuove generazioni e per l'Italia.

RPS

Christian Ferrarì

APPROFONDIMENTO

«All I need is a job!»

Giovani madri sole richiedenti asilo tra spinte di autodeterminazione e sfide di conciliazione

Michela Semprebon, Giulia Storato e Francesco Della Puppa

RPS

Questo contributo approfondisce le traiettorie lavorative di madri richiedenti asilo, «ospitate» in un Centro di accoglienza straordinaria a Verona, all'interno di un progetto dedicato a madri migranti sole. Adottando una prospettiva intersezionale, il contributo ripercorre le loro narrazioni, mettendo in luce, da un lato, i loro desideri di emancipazione, dall'altro, le barriere che incontrano lungo il percorso di inserimento, soprattutto in termini di conciliazione lavoro-cura, in quanto giovani donne, migranti, con status giuridico precario e madri con figli a carico.

1. Introduzione

Il tema dell'accoglienza e dell'inserimento lavorativo delle donne richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale con figli a carico e/o in gravidanza interseca più questioni che trovano scarso riconoscimento all'interno delle attuali politiche sociali, lavorative, migratorie e di accoglienza: inserimento e condizioni lavorative delle donne e delle donne migranti, conciliazione tra lavoro produttivo e riproduttivo, sistema di accoglienza e capacità di supporto a questi gruppi sociali.

Le politiche di accoglienza che hanno contraddistinto l'ultimo decennio hanno messo in mostra ancora più palesemente quel carattere securitario, disciplinante ed escludente che costituisce tratto strutturale delle più ampie politiche migratorie italiane (Carbone, 2019; Della Puppa e al., 2020). La legge 40/1998 (la così detta «Turco-Napolitano»), preceduta dalla legge 39/1990 («legge Martelli»), ha costituito l'ossatura e l'impianto della legge 189/2002 («Bossi-Fini»), tutt'oggi in vigore, che, introducendo il «contratto di soggiorno», ha reso l'esistenza di un rapporto di lavoro *conditio sine qua non* del soggiorno regolare. I canali per l'ingresso regolare degli emigrati, i così detti «decreti flussi», attraverso i quali, di anno in anno, il ministero stabilisce le quote di lavoratori stranieri che possono fare ingresso in Italia, sono stati per lungo tempo utilizzati come canali di regolarizzazione *ex post* da molti lavoratori immigrati privi di permesso di soggiorno e occupati «in nero» (Basso e Perocco, 2003; Della Puppa e al., 2020; Della Puppa e Sanò, 2020,

2021). Soprattutto all'indomani della crisi economica del 2008, però, le quote di ingresso sono state pressoché azzerate, costringendo i migranti a transitare necessariamente per il canale della protezione internazionale e comportando un'ulteriore ricattabilità della forza lavoro immigrata (Storato e al., 2021). All'interno di tale mutamento socio-economico e giuridico-legislativo, il così detto «Decreto Salvini» – legge 132/2018 – ha poi segnato un ulteriore ostacolo nel percorso di inclusione sociale degli immigrati e, tra questi, dei richiedenti asilo. Ne sono un esempio: la cancellazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, che ha limitato fortemente l'accesso alla protezione internazionale; le restrizioni al diritto di iscrizione anagrafica, che ha reso più difficile l'accesso a un affitto e lavoro regolari; la negazione dell'accesso ai programmi Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, ora Sai – Sistema di accoglienza e integrazione), che ha ostacolato percorsi di concreto inserimento sociale delle e dei richiedenti asilo; lo slittamento di fondi dall'assistenza alle espulsioni.

Le disposizioni in materia di immigrazione, approvate dal così detto «Governo Conte 2», non hanno poi cancellato nulla di essenziale dei precedenti «decreti Salvini», limitandosi ad apportare pochi ritocchi secondari e confermando *in toto* l'impianto repressivo e criminalizzante nei confronti degli immigrati in essi contenuto. Non è stato infatti ripristinato il sistema Sprar; non è stato ripristinato l'istituto della protezione umanitaria – che era la forma di protezione attraverso cui i richiedenti asilo potevano più frequentemente sperare di ottenere un permesso di soggiorno –, ma sono stati semplicemente «aggiunti» dei nuovi casi di protezione «speciale». Di fatto è stato quindi consolidato il nesso tra permesso temporaneo di soggiorno per i richiedenti asilo e permesso di soggiorno per lavoro subordinato (Della Puppa e al., 2020; Della Puppa e Sanò, 2020, 2021).

All'interno di questo quadro normativo, il sistema di accoglienza è stato progressivamente smantellato, sulla base di criteri di massimo risparmio e, quindi, di bassa qualità dell'accoglienza. In mancanza di politiche organiche, il terzo settore, che sicuramente da sempre ha ricoperto un ruolo determinante sia nell'accoglienza che nel contrasto ad un approccio securitario (Carbone, 2019; Della Puppa e Sanò, 2021), ha riscontrato non poche difficoltà nel favorire i processi di inserimento sociale e lavorativo di richiedenti asilo e rifugiati, affidandosi a una progettazione di urgenza (Sempredon, 2021). Entro questa cornice, i soggetti più vulnerabili e meno tutelati sono le donne richiedenti asilo e rifugiate

(Pinelli, 2019), soprattutto se sole e con figli (Marabello, 2020). Le loro traiettorie sono, infatti, spesso segnate da solitudine, abbandono, marginalità (Pinelli, 2013), anche in virtù della mancanza di percorsi di assistenza adeguati. Rispetto all'accoglienza di donne trafficate, una recente indagine (Nicodemi, 2022) evidenzia alcune specifiche criticità per le donne come: la scarsità di risorse, la rigidità delle regole amministrative (fondi solo per specifiche categorie di soggetti: per esempio per donne vittime di tratta ma non per donne vittime di tratta con figli), la scarsa capacità di mettere in rete gli enti preposti al fine di evitare la frammentazione degli interventi; l'insufficiente conoscenza degli approcci non occidentali alla maternità (si veda anche Semprebbon e al., 2021). A questo va aggiunta la scarsa considerazione dei saperi delle donne sul corpo, la cura e la maternità, evidenziata in varie ricerche sulle madri migranti (Giuffrè, 2018).

Molti degli studi sull'accoglienza in Italia (Avallone, 2018; Della Puppa e Sanò, 2020; Fabini e al., 2019; Storato e al., 2021) parlano poi di un «governo umanitario» basato su un paradigma vittimizzante ed escludente mirato a supportare beneficiari «meritevoli di aiuto» (Fassin, 2008). Questo approccio pone i beneficiari e le beneficiarie dell'accoglienza in una condizione di debito rispetto agli interventi di protezione sociale, non li riconosce come soggetti con progettualità e aspirazioni (Harrel-Bond, 2005), rischiando di ostacolarne l'autonomia. I percorsi proposti, quindi, sono criticati per la loro natura assistenzialistica e infantilizzante (Malkki, 1995), che può portare a condizioni socio-economiche (di dipendenza) anche peggiori rispetto a quelle antecedenti l'arrivo in Italia o l'entrata in accoglienza.

L'esperienza di accoglienza sembra condizionare le possibilità di un effettivo inserimento nel mercato del lavoro. Nell'ambito di ricerche, su dati secondari, condotte sull'inclusione lavorativa di rifugiati e richiedenti asilo si riscontra infatti una loro maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, anche rispetto ai loro connazionali irregolari (Ortensi e Ambrosetti, 2021). Inoltre, tra i richiedenti asilo e rifugiati, le donne risultano essere ulteriormente svantaggiate (De Sario, 2021) anche per le disuguaglianze nell'accesso al mercato del lavoro e per le condizioni lavorative precarie (Perra e Pilati, 2008; Redini e al., 2020). Al netto di queste differenze all'interno della popolazione immigrata in Italia *tout court*, si è comunque riscontrato un aumento dell'impiego di richiedenti asilo e rifugiati in settori dell'economia, formale e informale, particolarmente precari (Dines e Rigo, 2016) e soggetti a forme di sfruttamento

RPS

Michela Semprebbon, Giulia Storato e Francesco Della Puppa

(Fabini e al., 2019; Della Puppa e Sanò, 2020). L'inserimento lavorativo delle donne immigrate, anche se in possesso di un titolo di studio elevato, è avvenuto quindi prevalentemente in settori poco qualificati, come l'assistenza domiciliare, creatisi o ampliatisi con l'ingresso delle donne autoctone nel mondo del lavoro retribuito (Bergamante e Solera, 2019).

Tale inclusione lavorativa differenziale ha risentito poi non solo del loro posizionamento nel sistema di stratificazione sociale in quanto donne migranti richiedenti asilo e rifugiate, ma anche del loro posizionamento in quanto madri. Le loro traiettorie lavorative, infatti, sono più facilmente interrotte quando sono in stato di gravidanza o hanno figli. Questo dipende prima di tutto dal loro status legale precario, che non dà accesso, per esempio, a congedi di maternità e altre misure di supporto alla maternità (Perra e Pilati, 2008; Bonizzoni, 2012, 2015; Santero e Solera, 2018; Andall, 2019; Redini e al., 2020), a fronte però di una loro necessità maggiore, dovuta alla mancanza di una rete familiare di sostegno, sulla quale influiscono criteri particolarmente restrittivi sul ricongiungimento familiare.

Nonostante nel corso degli anni '90, l'Unione europea, puntando prevalentemente all'aumento dell'occupazione femminile (Naldini e Saraceno, 2011), abbia riformulato il tema della conciliazione cura-lavoro all'interno delle politiche di uguaglianza e pari opportunità, incoraggiando gli Stati membri a introdurre strumenti di supporto a donne e uomini, l'Italia sembra essere rimasta particolarmente indietro (Ranci e Sabatinelli, 2015). Questo, a lato di particolari rappresentazioni culturali legate al ruolo di madre dedita al lavoro riproduttivo più che produttivo, peraltro predominante in alcune aree geografiche più che in altre, ha portato a un più facile ritiro o auto-esclusione delle donne migranti dal mercato del lavoro retribuito (Bergamante e Solera, 2019).

Tuttavia, la maternità può rappresentare anche una pratica di cittadinanza. Diventare madri può infatti renderle soggetti politici più visibili (Brouckaert e Longman, 2018), facilitando i contatti con le istituzioni per questioni legali, amministrative e di salute. Per esempio, lo stato di gravidanza è indicato in alcune normative, come la normativa anti-tratta (legge 228/2003 e decreto legislativo 24/2014), come stato vulnerabile, meritevole di specifico supporto, per quanto non siano previsti specifici finanziamenti per questa categoria di donne. Spesso però il supporto istituzionale viene dato a fronte del principio del «superiore interesse dei minori», non tanto come riconoscimento dei diritti sociali delle

donne (Grotti e al., 2017). In questo quadro, le donne migranti risultano doppiamente svantaggiate in quanto ostacolate non solo da un sistema di welfare familistico, ma anche da un sistema di accoglienza frammentato, schiacciato su una logica di tipo emergenziale che ha dovuto fare i conti con programmi di austerità e tagli alle risorse, ancor più pesanti se consideriamo i programmi con obiettivi intersezionali (Bassel e Emejulu, 2014).

Rispetto alle donne richiedenti asilo, sono ancora pochi gli studi che approfondiscono, in maniera esclusiva, le modalità di accesso al mercato del lavoro (Barbiano di Belgioioso e Ortensi, 2019; Semprebbon e al., 2021) e le barriere che scandiscono il loro percorso (Capalbo, 2020), così come l'esperienza di maternità nei paesi di destinazione (Collins e Skarparis, 2020; Pascoal, 2020). A tal proposito, si rileva la diffusione di narrative securitarie secondo cui le donne approfitterebbero in modo strumentale della gravidanza per evitare rimpatri e per avere accesso a misure di welfare (Quagliariello, 2019) e deficitari risultano essere, anche per questo, gli interventi in termini di politiche.

Anche se le donne rappresentano una componente minoritaria della popolazione richiedente asilo in Italia, e, conseguentemente, i progetti di accoglienza – ordinaria (Sai) e straordinaria (Cas) – a loro dedicati siano numericamente inferiori rispetto a quelli previsti per gli uomini, esse rappresentano comunque una componente della popolazione significativa e in progressiva crescita. Il 20,8% del totale degli accolti nel Sai, nel 2020, erano donne (Idos, 2021, 163) e il tema delle donne migranti con figli e/o in gravidanza è sempre più al centro del dibattito politico, soprattutto con riferimento al sistema di asilo e anti-tratta (Pinnelli, 2017; Pasian e Toffanin, 2018; Quagliariello, 2019; Semprebbon e al., 2021). Secondo il rapporto Idos (2021), la maggior parte delle donne presenti nel sistema Sai (Sistema di accoglienza e inclusione) provengono da Nigeria, Costa d'Avorio, Siria e Somalia. Le donne nigeriane, prime in termini di incidenza, hanno registrato un picco di arrivi nel biennio 2015-2016 e sono spesso coinvolte nel circuito della tratta a scopo di sfruttamento sessuale.

Per comprendere la complessità delle loro esperienze e dare visibilità alle molteplici forme di marginalizzazione che queste donne subiscono all'interno e all'esterno del sistema di accoglienza nei percorsi di inclusione lavorativa d'aiuto è senz'altro la prospettiva intersezionale. Nata dal femminismo nero, in critica all'egemonia del femminismo bianco e occidentale, tale prospettiva invita infatti a un impegno di analisi che

RPS

Michela Semprebbon, Giulia Storato e Francesco Della Puppa

dia conto dell'intersezione tra le variabili di etnia, genere e classe: tutti elementi fondamentali per la comprensione dei molteplici livelli di discriminazione vissuta dagli individui e che rappresentano un ostacolo alla loro inclusione (Crenshaw, 1991, 1993; Anthias e Yuvas-Duval, 1992; McCall, 2005; Anthias, 2012; Ribeiro Crossacz, 2013). L'adozione di questa lente aiuta quindi a ripensare le donne richiedenti asilo non solo come donne immigrate, ma anche come madri, e come lavoratrici, per quanto vengano rappresentate come dipendenti da figure maschili e senza autonomia di scelta. Spesso si è parlato infatti *delle* donne, più che *con* le donne (Erel e Reynolds, 2018) ed è per questo che serve ascoltare le loro voci, per superare il paradigma che interpreta i loro momenti di difficoltà come «problemi privati» o «disfunzioni culturali patologiche» anziché questioni pubbliche che richiedono interventi adeguati a tutela dei loro diritti (Bassel e Emejulu, 2014).

Nel presente contributo, dunque, discuteremo i dati di una ricerca qualitativa condotta in Veneto, una delle regioni italiane con più alto numero di accolti nelle strutture Sai. Si focalizza sui percorsi di accoglienza e inserimento lavorativo di alcune donne richiedenti asilo accolte in un Centro di accoglienza straordinaria (Cas). Sono donne che esperiscono condizioni particolarmente vulnerabili, a fronte del percorso di sfruttamento, della precarietà dello status legale in quanto migranti, e delle difficoltà che incontrano nell'inserimento lavorativo come donne, donne migranti e madri sole, con figli a carico.

L'obiettivo è di mettere in luce le molteplici criticità dell'attuale sistema di accoglienza, tenendo conto anche del suo intreccio – e mancato coordinamento – con le più ampie politiche sociali e lavorative che hanno come destinatari gli immigrati e, tra queste, le donne immigrate. In particolare, discuteremo alcuni nodi critici delle politiche di accoglienza e, nello specifico, i problemi di conciliazione del lavoro produttivo e riproduttivo, mostrando come essi siano legati soprattutto a fattori strutturali e a carenze istituzionali, più che alle risorse individuali delle stesse. Ragioneremo sulla tensione tra tempi istituzionali e tempi biografici che spesso non coincidono (Semprebon e al., 2021): i progetti sono spesso troppo brevi per portare le persone all'autonomia, soprattutto a fronte di percorsi che richiedono tempo, per il superamento di traumi, per la gestione di un'attesa infinita (per la regolarizzazione) e la continua rimodulazione dei propri progetti di vita, per esempio a fronte di una gravidanza. Le domande che guideranno la nostra riflessione saranno: quali sono le esperienze delle donne migranti sole nei progetti

di accoglienza? Quali sono le loro esperienze rispetto alla ricerca di lavoro e alla conciliazione del lavoro produttivo e riproduttivo? Quali ostacoli incontrano? Si tratta di ostacoli legati alle loro risorse individuali o alle risorse e al funzionamento delle strutture istituzionali? Svilupperemo questi quesiti, cercando di assumere il punto di vista delle donne, le cui traiettorie sono ancora poco esplorate (*ibidem*), anche ma non solo con riferimento all'esperienza della gravidanza e della cura dei figli da parte di madri sole (Grotti e al., 2017; Quagliariello, 2019).

2. La ricerca sul campo

La ricerca è stata condotta in Veneto, tra luglio e ottobre del 2019. Si è focalizzata sul Progetto «Casa Iride», finalizzato all'accoglienza di donne sole, in gravidanza e/o con bambini/e a carico. Il progetto è inserito in un Cas, in provincia di Verona, gestito da una cooperativa sociale, che, oltre a beneficiare dei fondi prefettizi per la gestione dell'accoglienza, aveva ottenuto un finanziamento da una fondazione privata per favorire l'inclusione lavorativa delle donne accolte.

L'obiettivo alla base del progetto era di promuovere l'autonomia individuale e il protagonismo delle donne nel loro percorso di inclusione, attraverso le seguenti fasi: 1) riflessione sulla propria traiettoria biografica; 2) percorso formativo teso all'acquisizione di specifiche competenze professionali; 3) attivazione di interventi per favorire la conciliazione tra cura dei figli e lavoro; 4) svolgimento di un tirocinio nei seguenti settori del mercato locale: turistico- ricettivo; lavoro domestico e di cura; servizi alle imprese. Infine, è stata prevista una fase di ricerca finalizzata alla valutazione degli esiti del progetto e affidata agli autori di questo contributo. A questo scopo, abbiamo realizzato interviste qualitative in profondità con 14 donne richiedenti asilo accolte presso il Cas, la totalità delle donne accolte nel progetto. Vanno aggiunte due interviste con donne che non erano più accolte nel centro, ma che hanno partecipato al progetto¹.

Al momento di conduzione delle interviste, otto delle donne vivevano presso il Cas, le altre erano in una struttura di seconda accoglienza (Sai – Siproimi, Sistema di protezione per titolari di protezione internazio-

¹ Il materiale raccolto, oltre a essere confluito in un report di ricerca, è stato utilizzato per confezionare il presente contributo.

nale e per minori stranieri non accompagnati) o vivevano presso privati, come lavoratrici della cura conviventi. La maggior parte era di origine nigeriana (10), le altre camerunesi o ivoriane, di età compresa tra i 20 e i 36 anni. Sei donne erano titolari di un permesso umanitario, cinque erano in fase di ricorso (in seguito al diniego della domanda di asilo), una era in attesa di conversione del permesso umanitario in permesso per lavoro, una aveva lo status di rifugiata, una aveva una richiesta di domanda reiterata in corso. La maggior parte di queste donne era stata segnalata all'ente locale anti-tratta che aveva fornito suggerimenti rispetto al percorso legale da seguire. Poco meno della metà delle intervistate aveva uno o più figli in Italia, una aveva anche una figlia nel paese di origine.

Le interviste sono state condotte in italiano o in inglese, prediligendo la lingua madre delle intervistate, l'inglese, ma sono state tradotte per confezionare il presente contributo. Sono state condotte presso il Cas (con poche eccezioni) e alla sola presenza di un'intervistatrice (eccetto in un caso in cui è stata richiesta la presenza di un'educatrice). Sono state organizzate attraverso l'intermediazione degli operatori. I dati raccolti sono quindi da intendere come rappresentazioni dell'esperienza delle donne intervistate ad interlocutori, i ricercatori, associati con il progetto di accoglienza. Sono influenzati anche dalla «performatività» delle donne (Butler, 1997), come soggetti specifici, in questo contesto beneficiarie motivate a dimostrare di essere «meritevoli di aiuto» (Fassin, 2008) e con silenzi che «parlano» del desiderio di proiettarsi verso il futuro e di scordare i ricordi più traumatici. Sono stati inoltre intervistati anche alcuni operatori e una mediatrice culturale. In totale, sono state raccolte 30 interviste (10 a datori di lavoro, di cui non diamo conto qui), successivamente codificate e analizzate manualmente. A garanzia dell'anonimato di tutti i partecipanti, i nomi riportati negli estratti di intervista sono fittizi.

3. Le esperienze delle donne nell'accoglienza, le sfide per la ricerca di lavoro e la conciliazione con il lavoro riproduttivo

3.1. L'accoglienza e la coabitazione: limite o risorsa?

All'arrivo nel progetto, ad ogni madre è stata assegnata una stanza per sé e il proprio figlio. Alcune donne, senza figli, l'hanno condivisa con

una coetanea. Gli altri spazi, come bagni, cucina e salotto, sono stati condivisi. Spesso le donne cucinavano e mangiavano insieme, talvolta in orari diversi, in base ai rispettivi impegni. La coabitazione ha certamente rappresentato una risorsa, favorendo la solidarietà tra le donne, per esempio nella cura dei figli. Tuttavia, ha generato anche tensioni, a volte litigi, rispetto a diverse abitudini e necessità di adulti, da un lato, e bambini, dall'altro:

Le ragazze [le altre beneficiarie del progetto] che non hanno figli capiscono, ma i bambini fanno confusione e noi abbiamo bisogno di aiuto. Sì, a volte aiutano. Quando sono andata in ospedale per partorire, una ragazza mi ha aiutato molto. Si è presa cura dell'altro mio bambino perché non ero a casa. (Omo, 24 anni)

All'inizio c'era un'altra ragazza del mio paese ed è stata molto d'aiuto, ha amato la mia bambina come sua figlia. Poi un'altra ancora. Ci sono abitudini diverse. Per noi alle 9:00 si va a letto e si organizzano i bambini e quindi tutto deve essere calmo e tranquillo. Ma per loro è il momento per cantare, cucinare, far rumore, ballare, mettere la musica. Ho avuto tante difficoltà con questa cosa. Dovevo dormire e non potevo. La bambina dormiva alle 2:00 o alle 3:00 e mi svegliavo alle 5:00. Ho dovuto sopportare e mi ha fatto cambiare l'amore per questa casa, mi ha fatto venir voglia di andare via... e per farmi capire devo urlare, gridare, fare tutto con la cattiveria. (Aya, 27 anni)

Quest'ultimo estratto evidenzia la complessità nella gestione di un Cas per madri sole e mette in dubbio l'opportunità di aprire l'accoglienza anche a donne senza figli, considerando la diversità di esigenze, spesso incompatibili, nella gestione di tempi e spazi. Simili situazioni possono causare forte disagio, compromettendo il clima di convivenza, fino al punto da far desiderare l'abbandono della casa stessa, come ci ha raccontato Aya al termine dell'intervista.

Allo stesso tempo, le voci di Omo e Aya testimoniano quanto sia stato importante per loro poter contare sull'aiuto di altre donne, riflettendo un modello di welfare familistico, tipico dell'Italia, che prevede una forte mobilitazione di risorse da parte del nucleo familiare (o abitativo). Come spiegato precedentemente, sul piano degli interventi di conciliazione, l'Italia è ancora debole (Ranci e Sabatinelli, 2015). Questo vale ancor di più per le madri migranti, che difficilmente hanno accesso a misure di supporto (che siano congedi, servizi o forme di sostegno economico), in ragione della precarietà del loro status legale,

RPS

Michela Semprebon, Giulia Storato e Francesco Della Puppa

e che raramente possono beneficiare di una rete di sostegno (nel paese di destinazione).

Anche Grace e Sunday hanno apprezzato il supporto ricevuto nella cura dei figli. I loro racconti fanno riferimento all'aiuto ricevuto dal progetto. Tale aiuto si è tradotto nel coinvolgimento delle operatrici e di alcune volontarie per attività di baby-sitting, particolarmente prezioso durante i tirocini, come spiegheremo più avanti, oltre che in forme di sostegno economico per il pagamento di servizi di baby-sitting o dell'asilo nido:

Quando lavoravo, c'era una ragazza che era pagata [dal progetto] e che mi poteva aiutare con il bambino. Non ero preoccupata perché il bambino era molto piccolo e io lavoravo [facevo il tirocinio] per poche ore. Potevo dare il cibo al bambino e poi tornare a casa e stare con lui. Il bambino non piangeva e non aveva alcun problema. (Grace, 25 anni)

Quello che mi piace di questo posto è che mi aiutano per qualsiasi cosa con il bambino e che provano ad aiutarmi a cercare lavoro. Il cibo non è così perfetto, ma è ok. [...] Qui è specifico per mamme e bambini e loro hanno particolarmente cura dei bisogni dei bambini. (Sunday, 26 anni).

Le operatrici hanno confermato che, seppur preziosi, questi interventi sono saltuari e frammentati. Il sistema di accoglienza non è sufficientemente organizzato per far fronte alle esigenze delle madri, tanto meno delle madri sole, né dispone di risorse dedicate, in linea con la crescente austerità del più ampio sistema di welfare. Il supporto ricevuto dalle donne è stato possibile grazie al progetto, a fronte di un finanziamento ad hoc. Come spiegato precedentemente, il sistema di accoglienza italiano è stato gradualmente smantellato e la qualità dei servizi ne ha risentito in modo significativo. Se questo è vero per i servizi base, lo è ancor di più per i servizi specialistici, per esempio per madri sole, che non sono sempre garantiti nemmeno nelle strutture ordinarie di accoglienza. In mancanza di interventi pubblici adeguati, di regole amministrative rigide e della frammentazione dei programmi che impediscono di fatto di far fronte a molteplici esigenze (per esempio, ci sono programmi anti-tratta che possono accogliere donne, ma non madri con figli), il terzo settore e il privato sociale si sono attrezzati per far fronte alle esigenze delle persone ospitate. È questo il caso della cooperativa in questione, che ha cercato un finanziamento esterno, attraverso una

fondazione privata, restando ciò nonostante ancorata a una logica di tipo emergenziale. Il finanziamento di queste progettualità tende ad essere di breve termine: le fondazioni aprono bandi per progetti innovativi, ma raramente li finanziano una seconda volta.

Oltre ai supporti sopra descritti, per aiutare le donne nel lavoro di cura, sono stati organizzati una serie di incontri sul *maternage*, con un'ostetrica. I racconti, e forse ancor più i silenzi delle donne intervistate, ne suggeriscono il carattere prevalentemente normativo. Nessuna di loro ha accennato, nemmeno dopo essere stata sollecitata, a questi incontri. Più di una ha spiegato di essersi sentita giudicata rispetto al proprio approccio di cura, soprattutto per quanto riguarda allattamento e alimentazione, tempi di lavoro e cura. Hanno accennato ad episodi spiacevoli con alcune operatrici, che hanno causato malessere e disorientamento, ma non hanno voluto condividere maggiori dettagli (si veda anche: Pinelli, 2011; Taliani, 2019; Erel e Reynolds, 2018).

Qualche volta ho avuto problemi con un'operatrice, ma ora sto bene. Si trattava di un problema con il bambino: il bambino stava piangendo e l'operatrice è entrata e ho pensato che mi stesse giudicando. Non è stato carino. (Charity, 28 anni)

L'attenzione principale delle operatrici sembra essersi concentrata prima di tutto sui bambini, e quindi sul ruolo riproduttivo delle madri, almeno per quanto riguarda i bambini già nati. Diverso è stato l'atteggiamento rispetto a future gravidanze. Secondo quanto raccontato da un'operatrice, durante una nostra visita al Cas:

Dopo un incontro sulla salute riproduttiva e i metodi anti-concezionali, le ragazze hanno riso delle donne italiane che vogliono usare preservativi. Secondo loro una donna deve fare figli e dimostrare a tutta la comunità che il suo corpo sa fare figli. Questo è loro compito e per questo sono riconosciute. Per loro l'uomo è quello che deve poi prendersi cura della donna e dei figli nel senso di portare a casa i soldi. Loro vogliono altre gravidanze, anche se un uomo che le sostenga non ce l'hanno. Non capiscono che cosa devono aspettare, non capiscono perché consigliamo loro di non fare figli finché non trovano un lavoro e una casa, non capiscono che lo facciamo perché altrimenti diventa tutto più difficile. (Diario etnografico, 22 agosto 2019)

Le operatrici scoraggiano nuove gravidanze, nell'ottica di facilitare il

RPS

Michela Sempredon, Giulia Storato e Francesco Della Puppa

percorso verso l'autonomia delle giovani madri migranti. Ma cosa ne pensano queste madri? Le note suggeriscono che alcune di loro abbiano una visione patriarcale dei ruoli maschili e femminili, basata sulla centralità del ruolo riproduttivo delle donne. Questa visione è stata sfidata dalla loro condizione di madri *sole* e il racconto delle loro esperienze ne evidenzia la capacità di *agency*. Come vedremo, hanno affrontato questa condizione facendosi carico delle responsabilità economiche nei confronti dei figli e cercando soluzioni per la conciliazione tra lavoro produttivo e riproduttivo. Di fatto sono state costrette a rimodulare i propri progetti di vita. Le loro vite, già «messe in sospenso» dal regime migratorio (con lunghe attese per la regolarizzazione; si veda per esempio Simmelink, 2011), sono state ulteriormente sospese dalle esigenze dei nuovi nati. Ciò che la loro esperienza di madri sole non ha messo in discussione è il significato della gravidanza e l'importanza che sembra rivestire per l'intera comunità: diventare madri vuol dire acquisire uno status importante all'interno di un villaggio, avere un riconoscimento (Oyèwùmí, 2016). Le operatrici, da parte loro, hanno proposto un approccio normativo (meglio aspettare di trovare un lavoro e una casa), che evidenzia uno sforzo riflessivo ma anche un chiaro scollamento tra i tempi biografici delle donne (che desiderano altri figli anche per l'acquisizione di status) e i (presunti o auspicabili) tempi istituzionali dell'inclusione (Semprebón, 2023).

Quello del *maternage* è un tema particolarmente delicato che chiama in causa le biografie e, insieme ad esse, le relazioni familiari (Taliani, 2019), gli *habitus* socio-culturali, i percorsi di socializzazione, le aspettative. Alcune intervistate hanno orgogliosamente sottolineato quanto hanno appreso dalle donne della propria famiglia, spiegando l'importanza della presenza e disponibilità, nel paese di origine, della propria cerchia familiare e della rete di relazioni del villaggio. Così facendo hanno espresso chiare aspettative di «*community mothering*» (Hill-Collins, 2000), aspettative che vanno ben oltre il supporto ricevuto nel progetto.

Non è difficile [con il bambino], ho imparato da mia mamma quando ha avuto figli. [...] In Nigeria non c'è l'asilo nido. Abbiamo la scuola per quando il bambino avrà due-tre anni. Se non sei a casa e devi andare a lavorare, hai qualcuno che si prende cura del bambino. Alcune persone possono lasciare il villaggio e ci sarà una persona che si prende cura del bambino. (Kingsley, 28 anni)

La gravidanza e la maternità sono state descritte come avvenimenti che non riguardano la singola madre, né il suo nucleo familiare, ma l'intero villaggio, l'intera comunità, sollecitando le nostre riflessioni sull'insufficiente conoscenza degli approcci non occidentali alla cura, sull'insufficiente attenzione ai saperi delle donne (Giuffrè, 2018) e sulla necessità di affrontare il tema della conciliazione tra lavoro riproduttivo e produttivo (si veda anche Semprebon e al., 2021). Lo stesso si può dire rispetto ai temi relativi all'alimentazione, l'igiene e l'accoglienza (o meno) delle richieste dei figli, espresse attraverso il pianto. Molte donne ne hanno accennato esprimendo disagio, talvolta un senso di rabbia e umiliazione, rispetto ad atteggiamenti paternalistici da parte di operatrici, bianche, senza figli, giovani e prive di esperienza, che suggerivano loro, in quanto donne, con prole (in alcuni casi con altre maternità pregresse), ma di un'altra cultura, come comportarsi con i figli. Erano suggerimenti forniti da un'ostetrica bianca e avallati da una mediatrice linguistico-culturale nigeriana che vive in Italia da più di vent'anni e lavora con i servizi sociali italiani, avendone assimilato in buona parte l'approccio. Non sembrano aver tenuto sufficiente conto delle biografie di queste donne, dei loro percorsi, delle loro esperienze di maternità pregresse, dirette e indirette e della reciproca asimmetria di potere.

3.2. La ricerca di lavoro: tra desiderio di autonomia e difficoltà di conciliazione cura-lavoro

Alle criticità descritte rispetto all'approccio su maternità e cura dei figli se ne aggiungono altre che le donne intervistate hanno incontrato nel loro percorso di ricerca di un lavoro. Rendono ulteriormente evidenti una serie di nodi, tra cui scarsità di reti, ma anche rappresentazioni, status legale precario e difficoltà di conciliare i tempi del lavoro produttivo con quelli del lavoro riproduttivo.

Richiedenti asilo e rifugiati sono spesso costretti ad accettare lavori in settori precari e dell'economia informale (Dines e Rigo, 2016), oltre che poco qualificati. Questo, tra le altre cose, è dovuto non solo al loro status legale precario, ma anche al fatto che possono contare su poche reti e che i soggetti preposti all'accoglienza non sempre riescono a mobilitarne. Non è questo il caso della cooperativa che, grazie alle sue diverse attività nel privato sociale, ha creato e consolidato collaborazioni con diverse aziende e realtà del territorio, aprendo opportunità di lavoro e, più spesso, di tirocinio, per quanto soltanto in alcuni ambiti, in

RPS

Michela Semprebon, Giulia Storato e Francesco Della Puppa

linea con un mercato del lavoro stratificato. Alcune donne hanno potuto mettere in campo le proprie competenze come madri. Non sempre queste competenze sono state riconosciute e valorizzate.

Durante le interviste, è emerso più volte come le operatrici abbiano supportato le donne nella stesura del proprio *curriculum vitae*, nella preparazione di colloqui di lavoro e, talvolta, nell'accompagnamento agli stessi. Se, da un lato, il supporto nella ricerca di lavoro è stato molto utile, dall'altro lato, può aver, in parte, inibito la spinta all'autonomia delle donne, contribuendo anche ad imprimere nei potenziali datori di lavoro una rappresentazione delle donne come poco autonome e bisognose di aiuto, scoraggiandone quindi l'assunzione. Questo è emerso in modo ancor più evidente per quanto riguarda gli asili nido. Alcune donne hanno raccontato di atteggiamenti paternalistici e infantilizzanti da parte dei propri colleghi, che trattavano loro stesse come «bambine», non in grado di prendersi cura dei bambini del nido, ignorando completamente la loro esperienza di madri.

Una donna ci ha raccontato di essere stata vittima non solo di rappresentazioni svilenti ma anche razziste, come donna straniera nera, di una cultura «altra»:

Ho spiegato a loro [agli operatori] che so come farlo [cambiare i pannolini o dare da mangiare ai bambini], ma loro mi hanno detto che devo «seguire le loro regole». Io non ho voluto prevaricare e ho detto loro che ero lì per imparare e che andava bene così, ma poi è stato davvero brutto quando mi hanno detto che non potevo prendermi cura di un bambino bianco perché i suoi genitori pensavano che avessi modi diversi di accudire. (Rose, 24 anni)

Diversamente da rappresentazioni diffuse di dipendenza dai partner e scarsa autonomia decisionale (Kofman e al., 2000; Bonizzoni, 2012), hanno trovato lavoro da sole. Alcune hanno portato il proprio curriculum presso agenzie del lavoro, talvolta grazie a indicazioni di coetanee, creando contatti positivi che si sono consolidati nel tempo.

I lavori li ho trovati da sola. Io vado in agenzia e se c'è qualcosa mi dicono. [...] In agenzia sono gentili perché se hai difficoltà di lavoro chiami e chiedi di cambiare e cercano un altro lavoro, se non va bene. [...] Ti ascoltano e ti dicono: «Aspetta e appena trovo qualcosa ti chiamo». Puoi anche andare e chiedere se si sono dimenticati. Se vuoi andare anche tutti i giorni sono sempre gentili. (Anaya, 30 anni)

L'atteggiamento proattivo delle donne si è scontrato più volte con la precarietà legale. In quanto donne richiedenti asilo hanno dovuto attendere per mesi il rilascio di un regolare permesso di soggiorno o il suo rinnovo. Tutte hanno sottolineato questo aspetto come preoccupazione primaria e nodo cruciale per l'accesso a un lavoro pagato dignitosamente:

Nella casa di riposo non potevo avere un contratto perché non avevo i documenti. Io ho avuto una risposta negativa della domanda di asilo e ho fatto ricorso e aspetto ancora l'esito. [...] Ma se non hai i documenti è difficile. Non avendo un documento non pagano bene. (Gladys, 28 anni)

Quelle senza documenti sono le uniche ancora senza lavoro dopo aver cercato e fatto il tirocinio. (Blessing, 26 anni)

Salvini ha cambiato tante cose su documenti e residenza... Conosco Salvini attraverso la tv e i telegiornali. È ancora più difficile trovare un lavoro adesso. (Sunday, 26 anni)

Come anticipato, nel percorso di inserimento lavorativo, oltre alle attività di ricerca attiva di lavoro è stato proposto a tutte le donne un'esperienza di tirocinio presso un'azienda o un ente del terzo settore. Si è posto subito il tema della conciliazione lavoro riproduttivo e produttivo, ma è stato affrontato e gestito con le misure indicate precedentemente (baby-sitting e supporti economici):

Ho scelto la formazione su come prendermi cura dei bambini perché mi piace, anche in Nigeria lo facevo. È stato utile imparare, ad esempio, come dargli da mangiare. È diverso qui: è programmato in orari diversi, a volte mangiano al mattino, magari cioccolata e biscotti, al pomeriggio mangiano pasta, verdure e formaggio... e diversi tipi di cibo. È stato bello anche perché potevo lavorare e prendermi cura anche del mio bambino. I tempi erano abbastanza buoni. (Peace, 28 anni)

I tirocini si sono svolti in piccole aziende e cooperative con limitate necessità di personale, insufficienti risorse per nuove assunzioni e soprattutto scarsa conoscenza del sistema di regolarizzazione – col timore che le lavoratrici possano ritrovarsi in condizioni di irregolarità, innescando il rinnovo del contratto. Tutti questi fattori hanno fatto sì che nessuno dei tirocini sia sfociato in un lavoro.

RPS

Michela Semprebon, Giulia Storato e Francesco Della Puppa

Il tema della conciliazione si è riproposto con ancora più forza in questa fase, in occasione dei colloqui di lavoro. Ben presto si è rivelato molto difficile per le donne trovare opportunità di lavoro con orari idonei a garantire la cura dei figli. Molte hanno dovuto rifiutare diverse offerte. Se le famiglie migranti difficilmente possono fare affidamento sulla cerchia allargata per risolvere le problematiche della conciliazione (Bonizzoni, 2012), ciò è ancor più vero per le donne migranti sole:

All I need is a job! Ho bisogno del lavoro per potermi prendere cura del mio bambino, se ho il lavoro, posso avere un appartamento tutto mio, posso lasciare il campo qui e andare da sola con il mio bambino. Ho solo bisogno di un lavoro! Vorrei un lavoro come lavoratrice delle pulizie part-time perché l'orario part-time mi permetterebbe di andare a prendere il mio bambino dopo il lavoro. Non è facile trovare e mantenere un lavoro se hai un bambino. (Gladys, 28 anni)

La settimana scorsa una signora mi ha fatto la proposta per un ristorante [...] per lavorare 10-11 ore al giorno, e con un giorno di riposo. Ho detto «No», perché bisognava lavorare fino a chiusura e, quindi, fino a tardi e non andava bene col bambino. [...] Ma è solo con loro che mi hanno proposto un contratto per un lavoro di molte più ore. (Blessing, 26 anni)

Una donna ha raccontato di aver rifiutato un lavoro (precario) pur di non dover abbandonare il progetto, timorosa non solo di trovarsi presto senza un'occupazione (per via del contratto breve), ma anche senza supporto per la cura del proprio figlio. Molte donne temono l'abbandono del progetto. Temono di non riuscire, da sole, a seguire i figli adeguatamente, di non poter garantire loro le migliori opportunità di crescita, di non poter pagare le spese per il nido e la scuola. Il supporto del progetto, seppure precario e temporaneo, come abbiamo spiegato sopra, diventa di fatto ancor più essenziale al momento del termine del progetto, evidenziando ulteriormente l'inadeguatezza del sistema di welfare per i migranti.

Kate ci ha spiegato che le era stato proposto un lavoro come assistente domiciliare convivente, ma questa occupazione poco si presta come opportunità lavorativa: avere orari lavorativi definiti, una propria casa, un posto per sé dove potersi riposare, dove conservare le proprie cose e cucinare il proprio cibo resta un'esigenza irrinunciabile, tanto più in presenza di un figlio:

Ho spiegato che non potevo accettare il lavoro perché dovevo occuparmi del mio bambino. Il problema era che dovevo stare con un'anziana, a casa sua, come «badante», ma non potevo farlo perché dovevo tenere mio figlio. Non era una buona soluzione. (Kate, 27 anni)

Questo estratto getta ulteriore luce sui nodi che le donne migranti devono affrontare nella conciliazione cura-lavoro, che riguardano non solo i tempi ma anche gli spazi di lavoro. Ci porta a riflettere sul tema della casa e sul circolo vizioso che si crea tra status legale precario, ricerca di lavoro e di una casa, tema, quest'ultimo, sempre più urgente. Per una delle intervistate, trovare lavoro rapidamente (rispetto ad altre donne) ha significato uscire anticipatamente dal progetto di accoglienza, avendo raggiunto l'autonomia, secondo i criteri progettuali. Se da un lato il suo percorso è stato un percorso positivo, che ha portato al risultato auspicato (ha trovato lavoro), dall'altro questa giovane donna ha avuto grosse difficoltà nella ricerca di un alloggio e ha dovuto accettare di condividere un appartamento con una conoscente, rinunciando a uno spazio adeguato per sé e il figlio e trovandosi a fare i conti con la mancanza di supporto per la sua cura.

4. Conclusioni

Questo contributo ha esplorato le esperienze di alcune donne richiedenti asilo ospitate in un Cas dedicato a madri sole a Verona e le loro difficili traiettorie di inserimento lavorativo. Ha esplorato la centralità del lavoro, le spinte di auto-determinazione delle donne e come sono state frustrate da vari nodi, tra cui, in particolare, quello della conciliazione tra lavoro riproduttivo e lavoro produttivo. Non ha l'ambizione di restituire un quadro complessivo sulle difficoltà di inserimento delle donne migranti in Italia, che non sarebbe peraltro possibile. Solleva piuttosto alcune criticità che queste donne hanno incontrato nel loro percorso di accoglienza, di ricerca di un lavoro e di conciliazione del lavoro produttivo e riproduttivo, tutte associabili alla loro condizione specifica come madri sole richiedenti asilo. Prendendo spunto dalla letteratura femminista, abbiamo riletto queste criticità in un'ottica intersezionale, con attenzione all'esperienza raccontataci dalle intervistate, del loro essere donne, donne nere di un'«altra cultura», madri, madri sole, richiedenti asilo.

RPS

Michela Semprebon, Giulia Storato e Francesco Della Puppa

Da quanto emerge nei loro racconti, il percorso di accoglienza è stato apprezzato per il supporto ricevuto sia nella ricerca di lavoro che nella cura dei propri figli. Le madri migranti, e ancor di più le madri che abbiamo intervistato, essendo madri sole, hanno poche reti di supporto e l'appoggio di altre donne conviventi, di operatrici e volontarie è stato prezioso, per quanto non esente da criticità.

L'essere state accompagnate nei colloqui di lavoro (per alcune) può aver contribuito a restituire un immaginario di donne fragili e bisognose di aiuto, anziché autonome, scoraggiandone l'assunzione. Il supporto nella cura dei figli è stato affiancato da incontri e interventi di carattere normativo, percepiti spesso come giudicanti, e risultati inadeguati in un'ottica di ascolto attivo e di apertura e accoglienza di approcci non occidentali. Sono emerse tensioni tra tempi istituzionali che mettono in sospenso la vita delle donne (con la regolarizzazione e il conseguente dilatarsi dei tempi di ricerca lavoro) e tempi biografici rallentati dalla gravidanza, ma anche da approcci euro-centrici che pretendono di prescrivere il «momento giusto» per avere figli.

Nonostante l'accompagnamento nella ricerca lavoro e lo svolgimento di un tirocinio, nessuna delle donne ha trovato una collocazione lavorativa, in un primo momento, confermando la natura stratificata del mercato del lavoro italiano, con poche opportunità di lavoro per le donne migranti, se non in settori specifici. Molte donne si sono attivate autonomamente per continuare a cercare lavoro e l'hanno trovato, attraverso contatti di coetanee. Uno dei principali ostacoli citati è legato allo status legale precario, come *richiedenti asilo*, che ha causato rallentamenti dovuti al rilascio o rinnovo di un permesso di soggiorno e, in alcuni casi, alla proposta di lavori mal pagati. Anche laddove le donne si sono presentate con competenze pregresse – per esempio nell'ambito della cura di bambini, potendo vantare un'esperienza diretta di maternità –, non hanno visto valorizzate le proprie skill, al contrario. In un caso, una donna, in quanto *donna nera di un'altra cultura*, è stata vittima di giudizi razzisti. L'ostacolo principale appare essere quello che hanno incontrato come *madri* e *madri sole*, nella conciliazione tra lavoro produttivo e riproduttivo e si tratta di un ostacolo principalmente di carattere strutturale.

Come abbiamo spiegato, le esigenze delle madri sole non sono state ad oggi affrontate adeguatamente dal sistema di accoglienza. Questo è dovuto, prima di tutto, alla frammentazione dei programmi e dei loro obiettivi, oltre che alla rigidità dei criteri amministrativi. Basti pensare,

per esempio, che le donne vittime di tratta possono essere accolte in progetti dedicati, in quanto considerate vulnerabili, ma non possono essere accolte con eventuali figli. Di fatto le madri sono escluse da questo circuito (come da altri), nonostante le loro condizioni di vulnerabilità. Il terzo settore e il privato sociale hanno cercato di attrezzarsi per far fronte alle esigenze di cura delle madri migranti sole e la cooperativa in questione è un esempio in questo senso. Va sottolineato che l'incapacità di gestire le esigenze specifiche di soggetti come le madri migranti sole è legato prima di tutto dalla frammentazione degli interventi e da regole amministrative rigide.

Questo sforzo non è stato sufficiente e presenta dei nodi critici. Il supporto fornito da altre donne conviventi si presenta come una forma di welfare familistico, del tutto insufficiente e insostenibile dopo la fine del progetto. Lo stesso si può dire del supporto da parte di operatrici e volontarie, essendo legato ad un progetto ad hoc temporaneo, che per quanto sia lodevole nel tentativo di affrontare un tema ampiamente ignorato dalle politiche, non riesce a superare una logica emergenziale. Se le difficoltà di conciliazione si riscontrano nella gestione dei tempi di lavoro produttivo e riproduttivo, si ritrovano anche negli spazi. Uno degli ambiti di lavoro in cui le donne migranti trovano maggiori opportunità di lavoro è quello dell'assistente domiciliare. Purtroppo, viene spesso richiesta la convivenza, aspetto che rende questo tipo di lavoro inadatto per una madre con figli e ci incoraggia a continuare ad esplorare gli intrecci tra ostacoli di accesso al lavoro e alla casa, nel percorso di inclusione dei migranti.

Infine, ci soffermiamo su una breve riflessione riguardo all'*agency* delle madri che abbiamo intervistato e al loro ruolo nella società. Sono donne migranti che dispongono di insufficienti risorse economiche e, come ricordato più volte, di poche reti, quantomeno nel paese di destinazione (anche in ragione di politiche di ricongiungimento molto restrittive). Ciò nonostante, si sono attivate per affrontare le responsabilità economiche nei confronti dei propri figli e per trovare soluzioni per la conciliazione del lavoro produttivo e riproduttivo, spesso adattandosi a svolgere lavori lontani dalle loro aspirazioni e non sempre ben pagati. Questi percorsi sono nettamente in contrasto con le narrative securitarie secondo cui le donne migranti approfitterebbero in modo strumentale della gravidanza per avere accesso a misure di welfare – alle quali per altro difficilmente possono concretamente accedere. Nelle nostre interviste, abbiamo incontrato piuttosto donne desiderose di trovare un

RPS

Michela Sempredon, Giulia Storato e Francesco Della Puppa

alloggio autonomo nel più breve tempo possibile, per poter finalmente avere uno spazio adeguato per sé e il proprio figlio, non senza il timore di abbandonare il progetto e trovarsi senza supporto per la cura.

Queste donne sono madri che stanno dando il proprio contributo alla società in cui vivono, sia attraverso un lavoro di cura non pagato che attraverso la ricerca di un lavoro produttivo, spesso in ambiti in cui le donne italiane difficilmente lavorano. Così facendo, queste madri producono nuovi significati di cittadinanza (si veda Erel e Reynolds, 2018), soprattutto per chi la cittadinanza *formale* ancora non ce l'ha, e nemmeno uno status legale stabile. Sono donne, non genitori, perché sono loro ad avere la responsabilità integrale del ruolo di cura. Nello svolgere questo ruolo, evidenziano la mancanza di diritti di tante altre donne, anche italiane, ma soprattutto migranti, e ancor di più madri migranti sole. Con la loro maternità, sfidano alcuni presupposti normativi occidentali sia nella cura che nelle politiche di conciliazione, gettando luce sull'inadeguatezza del sistema di accoglienza e più in generale del sistema di welfare. Ci costringono a prendere seriamente le loro spinte di autodeterminazione ed emancipazione e a prendere atto che senza una politica di welfare responsabile, che permetta concretamente la conciliazione del lavoro riproduttivo e produttivo, tali spinte rischiano di essere soffocate.

Riferimenti bibliografici

- Andall J., 2019, *Gender, Migration and Domestic Service: The Politics of Black Women in Italy*, Routledge, New York.
- Anthias F., 2012, *Transnational mobilities, migration research and intersectionality*, «Nordic Journal of migration research», vol. 2, n. 2, pp. 102-110.
- Anthias F., Yuval-Davis N., 1992, *Racialised boundaries: Race, Nation, Gender, Colour and Class and the Anti-Racist Struggle*, Routledge, Londra.
- Barbiano di Belgiojoso E. e Ortensi L.E., 2019, *Satisfied after all? Working trajectories and job satisfaction of foreign-born female domestic and care workers in Italy*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 45, n. 13, pp. 2527-2550.
- Bassel L. e Emejulu A., 2014, *Solidarity under Austerity: Intersectionality in France and the United Kingdom*, «Politics & Gender», vol. 10, n. 1, pp. 130-136.
- Basso P. e Perocco F., 2003, *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*, Franco Angeli, Milano.
- Bergamante F. e Solera C., 2019, *Donne straniere con figli: che «genere» di conciliazione? Una fotografia quantitativa*, in Naldini M., Caponio T. e Ricucci R. (a

- cura di), *Famiglie in emigrazione. Politiche e pratiche di genitorialità*, il Mulino, Bologna, pp. 79-101.
- Bonizzoni P., 2012, *Famiglie globali. Le frontiere della maternità*, Utet, Torino.
- Brouckaert T. e Longman C., 2018, «You give the skin, I give the bones»: Undocumented migrant mothers' maternal practices, «Women's Studies International Forum», n. 67, pp. 65-71.
- Butler J., 1997, *Excitable speech: a politics of the performative*, Routledge, New York.
- Capalbo D.S., 2020, *L'integrazione delle donne richiedenti asilo e rifugiate in Italia: tra discriminazioni multiple e intersezionali*, «Sicurezza e Scienze Sociali», n. 2, pp. 59-73.
- Carbone V., 2019, *La riarticolazione securitaria del management migratorio: il contrasto dell'immigrazione e la vicenda Riace*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 135-156.
- Collins C. e Skarparis K., 2020, *The impact of human trafficking in relation to maternity care: a literature review*, «Midwifery», n. 83, pp. 1-13.
- Crenshaw K., 1991, *Mapping the Margins. Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Colour*, «Stanford Law Review», vol. 43, n. 6, pp. 1241-1299.
- Crenshaw K., 1993, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in Weisberg D.K. (a cura di) *Feminist Legal Theory*, Temple University Press, Philadelphia, pp. 383-395.
- De Sario B., 2021, *Migration at the crossroads. The inclusion of asylum seekers and refugees in the labour market in Italy*, in Galgóc B. (a cura di), *Between and between: Integrating refugees into the EU labour market*, Etui, Bruxelles, pp. 191-218.
- Della Puppa F., Gargiulo E. e Semprebon M., 2020, *Per una critica delle politiche migratorie italiane: fare ricerca, prendere posizione*, in Martorano N. e Prearo M. (a cura di), *Migranti LGBT. Pratiche, politiche e contesti di accoglienza*, Ets, Pisa, pp. 183-199.
- Della Puppa F. e Sanò G., 2020, *Oltre le soglie dell'accoglienza. Traiettorie sociali, condizioni materiali e strategie di fronteggiamento di richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, «Studi Emigrazione», n. 220, pp. 515-527.
- Della Puppa, F. e Sanò, G. (a cura di), 2021, *Stuck and Exploited. Refugees and Asylum Seekers in Italy Between Exclusion, Discrimination and Struggles*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia.
- Dines N. e Rigo E., 2016, *Postcolonial Citizenships and the «Refugeeization» of the Workforce: Migrant Agricultural Labor in the Italian Mezzogiorno*, in Ponzanesi S. e Colpani G. (a cura di), *Postcolonial Transitions in Europe: Contexts, Practices and Politics*, Rowman & Littlefield, Lanham MD, pp. 151-172.
- Erel U. e Reynolds T., 2018, *Introduction: migrant mothers challenging racialized citizenship*, «Ethnic and Racial Studies», vol. 41, n. 1, pp. 1-16.

RPS

Michela Semprebon, Giulia Storaro e Francesco Della Puppa

- Fabini G., Firouzi Tabar O. e Vianello F. (a cura di), 2019, *Lungo i confini dell'accoglienza. Migranti e territori tra resistenze e dispositivi di controllo*, Manifestolibri, Roma.
- Fassin D., 2008, *Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France*, «Cultural Anthropology», vol. 20, n. 3, pp. 362-387.
- Giuffrè M. (a cura di), 2018, *Essere madri oggi tra biologia e cultura. Etnografie della maternità nell'Italia contemporanea*, Pacini, Pisa.
- Grotti V., Malakasis C., Quagliariello C., Saharaoui N. e Arias Vargas D., 2017, *Pregnant Crossings: A Political Economy of Care on Europe's External Borders*, in Shekhawat S. e Aurobinda D. (a cura di), *Women and Borders. Refugees, Migrants and Communities*, I.B Tauris, Londra, pp. 63-85.
- Harrell-Bond B., 2005, *L'esperienza dei rifugiati in quanto beneficiari d'aiuto*, «Annuario di Antropologia», n. 5, pp.15-48.
- Hill-Collins P., 2000, *Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*, Routledge, New York.
- Idos, 2021, *Dossier Statistico Immigrazione*, Idos, Roma.
- Kofman E., Phizacklea A., Raghuram P. e Sales R., 2000, *Gender and International Migration in Europe: Employment, Welfare and Politics*, Routledge, Londra.
- Malkki L., 1995, *Purity and Exile: Violence, Memory and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Marabello S., 2020, *Sul tempo delle madri forzate: tattiche e aspirazioni*, «Studi Emigrazione», LVII, n. 220, pp. 547-563.
- McCall L., 2005, *The Complexity of Intersectionality*, «Journal of Women in Culture and Society», vol. 30, n. 3, pp. 1771-1800.
- Naldini M. e Saraceno C., 2011, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, il Mulino, Bologna.
- Nicodemi F., 2022, *I fenomeni sui territori e gli interventi degli enti anti-tratta in favore dei msna vittime di tratta. Criticità e prospettive*. Intervento nell'ambito del seminario «L'assistenza delle vittime di tratta madri con figli», «AstRA», 29 aprile.
- Ortensi E.L. e Ambrosetti E., 2021, *Even worse than the undocumented? Assessing the refugees' integration in the labour market of Lombardy (Italy) in 2001-2014*, «International Migration», vol. 60, pp. 20-37.
- Oyèwùmí O., 2016, *What Gender is Motherhood? Changing Yorùbá Ideals of Power, Procreation, and Identity in the Age of Modernity*, Springer, Cham.
- Pascoal R., 2020, *Motherhood in the Context of Human Trafficking and Sexual Exploitation. Studies on Nigerian and Romanian Women*, Springer, Cham.
- Pasian P. e Toffanin A.M., 2018, *Richiedenti asilo e rifugiate nello Sprar. Contraddizioni nel sistema d'accoglienza*, «Mondi Migranti», n. 1, pp. 127-145.
- Perra S. e Pilati K., 2008, *Percorsi migratori femminili ed integrazione socio-economica delle donne immigrate a Milano*, «Sociologia del Lavoro», n. 110, pp. 213-226.
- Pinelli B., 2011, *Donne come le altre. Soggettività, relazioni e vita nelle migrazioni delle donne verso l'Italia*, Edit Press, Firenze-Catania.

- Pinelli B., 2013, *Silenzio dello Stato, voce delle donne. Abbandono e sofferenza nell'asilo politico e nella sua assenza*, «Migrazioni e Asilo Politico», n. 15, pp. 85-108.
- Pinelli B., 2017, *Borders, politics and subjects. Introductory notes on refugee research in Europe*, «Etnografia e Ricerca Qualitativa», n. 1, pp. 5-24.
- Pinelli B., 2019, *Migranti e Rifugiate. Antropologia, Genere e Politica*, Raffaello Cortina, Milano.
- Quagliariello C., 2019, *Salute riproduttiva, genere e migrazioni. Il continuum di violenze nei vissuti di donne e madri «dalla pelle nera»*, «Mondi Migranti», n. 1, pp. 195-216.
- Ranci C. e Sabatinelli S., 2015, *Le politiche di conciliazione di cura e lavoro*, in Ranci C. e Pavolini E. (a cura di), *Le politiche di welfare*, pp. 203-233.
- Redini V., Vianello F.A. e Zaccagnini F., 2020, *Il lavoro che usura. Migrazioni femminili e salute occupazionale*, Franco Angeli, Milano.
- Ribeiro Corossacz V., 2013, *L'intersezione di razzismo e sessismo. Strumenti teorici per un'analisi della violenza maschile contro le donne nel discorso pubblico sulle migrazioni*, «Antropologia», n. 15, pp. 109-129.
- Santero A. e Solera C., 2018, *Le interruzioni lavorative delle donne migranti in transizione alla genitorialità in Italia*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 49-69.
- Semprebon M., 2021, *Towards a parallel exceptional welfare system: the scaling down and out of forced migrants' reception in Italy*, «Urban Geography», vol. 42, n. 7, pp. 915-936.
- Semprebon M., 2023, *Social Protection Programmes. Narratives of Nigerian Women and Anti-Trafficking practitioners in Italy*, Routledge, Londra.
- Semprebon M., Caroselli S. e Scarabello S., 2021, *Coping with the evolving trends of trafficking before and during the Covid-19 pandemic. Insight from the N.A.Ve Anti-trafficking Network*, Università Iuav di Venezia, Venezia.
- Simmelink J., 2011, *Temporary citizens: U.S. immigration law and liberian refugees*, «Journal of Immigrant & Refugee Studies», vol. 9, n. 4, pp. 327-344.
- Storato G., Sanò G. e Della Puppa F., 2021, *Finding New Ways for Refugees and Asylum Seekers' Inclusion. A Reflexive Analysis of Practices Developed by the Third Sector and Civil Society in Trentino*, in Della Puppa F. e Sanò G. (a cura di), *Stuck and Exploited. Refugees and Asylum Seekers in Italy Between Exclusion, Discrimination and Struggles*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, pp. 189-213.
- Taliani S., 2019, *Il tempo della disobbedienza. Per un'antropologia della parentela nella migrazione*, ombre corte, Verona.

English Abstracts

RPS

The (missing) link between industrial and labour policies

Dario Guarascio

This paper analyzes the relationship between vertical and selective industrial policies, i.e., oriented toward fostering structural change and positioning the economy on a higher growth trajectory, and labor policies aimed at promoting the creation of «good jobs». Investigating the recent evolution of the Italian economy, the paper shows how it represents a relevant case study in terms of the parallel weakening of production structure and labor market and, on the other hand, the lack of a «virtuous» link between industrial and labor policies.

Towards a European income support scheme? Italian citizens' preferences for supranational social policy

Gregorio Buzzelli and Stefano Sacchi

This article presents an empirical analysis of Italians' preferences regarding the creation of a European scheme to support the income of the unemployed, through the use of a conjoint survey experiment that allows exploration of individual attitudes towards multiple policy dimensions. Furthermore, the interaction of experimental dimensions with certain socio-demographic and attitudinal variables provides an overview of policy preferences for various subgroups of the Italian public.

The results show that Italians prefer generous supranational contributions to national income support measures for the unemployed, whose funding does not involve additional tax burdens and is accompanied by work requirements and training programs. However, clear preferences do not emerge regarding governance and transnational redistribution of funds. The main attitudinal divergences concern support for work requirements, significantly opposed by individuals potentially exposed to real or perceived economic vulnerabilities. However, such polarization in preferences is not reflected in voting choices.

Engines of growth, regional disparities and social protection in the Italian regions

Anna Villa and Donato Di Carlo

This article focuses on the territorial disparities in the Italian welfare system in the light of the institutional links between the labour market, the provision of social services and the economic functions of social spending. The analysis carried out offers a panorama of highly diversified situations at national level, between a group of regions (Centre-North), where the territorial welfare systems support the labour market and the development of a Social investment (Si) agenda, and the regions of Southern Italy, characterized by a persistent dependence on compensatory social transfers and a limited provision of social services. Against this background, a variability emerges in the capacity of local contexts to implement effective institutions that translate into more growth opportunities for people and territories. However, compensatory social expenditure contributes to support the incomes of those who are either on the margins of the labour market or highly dependent on transfers to ensure some form of integration into society. These trends are exacerbating the internal fractures in Italy's regional welfare systems, between areas of the country that feel threatened by the cuts in redistributive policies and support, but which represent a fundamental component for the purposes of maintaining internal demand and coping with the greater risks associated with endemic low growth, and stronger areas that benefit from recalibration strategies.

Trajectories of vulnerable male and female workers: beyond welfare stereotypes. A *mixed-methods* analysis

Maristella Cacciapaglia and Marina De Angelis

This article aims to analyze the work trajectories of vulnerable individuals who have or have not benefited from social policies such as the Italian «Inclusion income» and «Citizenship income». By synergistically using quantitative and qualitative methods, we integrate descriptive statistical analyses of both a representative sample of Inclusion income beneficiaries in 2018, most of whom have become recipients of Citizenship income, and those of a control group with the evidence from an ethnographic study conducted in a marginalized area of Southern Italy. The latter is based on an investigative group composed of various Citizenship income recipients, many of whom were former Inclusion

income beneficiaries as well. The research results highlight the fragmented nature of work trajectories, resulting from poor contractual conditions and a low quantity of «working days» that the Italian labor market especially allocates to the most vulnerable category of workers. They portray an image of working poors trapped in discontinuous or permanently interrupted work trajectories. Consequently, the need for systemic intervention in the labor market is emphasized, challenging the mistaken expectation that active labor policies alone can enable an escape from a state of vulnerability.

Non-market activities in the anti-poverty measures. The Community service project: an opportunity for whom?

Rosangela Lodigiani and Franca Maino

Anti-poverty measures and minimum income schemes situated within the social investment and activation paradigm have incorporated the underlying logic of active inclusion and conditionality constraints throughout Europe. Italy fits into this vein with some specificities. The article focuses on Community service projects included among the conditionality and activation requirements by the Citizenship income, and – also considering the recent measures introduced by the Meloni Government, the Inclusion allowance and the Support for training and work – investigates their implementation. The aim is to scrutinize the implications that arise from the compulsory adherence to Pucs for all the Rdc recipients without exemptions, without considering the actual degree of employability of the recipients. More broadly, the article questions the workfare «twist» of anti-poverty policies, framing Italy within the European context, using the Pucs as a vantage point to capture the ambivalences that characterize this type of conditionality in tension between «welfare ordeals» and empowerment.

Job guarantee programmes. A comparative analysis of pilot experiences in France, Austria and Belgium

Andrea Ciarini, Cecilia Fracassa and Denise Padula

Despite the end of pandemic and the economic recovery, unemployment and underemployment remain high in many European countries, as well as precarious work. Low wages, lack of real job opportunities,

and poor working conditions, negatively affect labour market transitions of the most disadvantaged segments of the labour force. Against this background neither subsidies nor active labour market policies are able to sustain employment. The main problem with these policies is the absence of any strategy for intervening in the local labour demand, seen as a problem that welfare policies cannot and should not deal with. In stark contrast to this view, the Job guarantee reverses this basic assumption, focusing on the labour demand and the direct creation of «decent» work. This article analyzes some of the main pilot experiences currently underway in some European countries: Austria, Belgium, France, with particular attention to their overall framework, objectives, target groups, social actors involved, the type of employment created, and the relationship with unemployment benefits and active labour market policies. What emerges is a heterogeneous picture. All share two basic aspects. The first is that activation and promotion of employability alone are not enough if they are detached (as is generally the case today) from interventions on the labour demand, especially for the most fragile categories, for whom the subsidy-work and training-work combinations are not obvious. The second is that the direct creation of work is aimed at ensuring not only the «decent» work that is lacking where the market does not create enough, but also the work that is necessary and useful to meet the unmet needs of the territories.

An unusual but necessary philosophical reflection: labour between «theoretical obscurity» and «political invisibility»

Laura Pennacchi

Over the last thirty years, a veil of «theoretical obscurity» has weighed down labour issues and to a large extent caused a long period of «political invisibility». The article traces the causes and highlights how today we are faced with a stark contrast between the weight of «theoretical obscurity» and the depth of the upheaval in economic and social life, caused by the profound changes of recent years. In order to dissolve this paradox, we need to hope for a real intellectual cleavage capable of restoring the transformative «humanistic» charge contained in the labour, starting from the inscription of the related issues in a framework similar to the «Great transformation». Therefore, the alliance between philosophy and the human and social sciences, including

economics, is confirmed as fundamental for the future of labour. It is necessary to reaffirm the need for a renewed intellectual and cultural elaboration to be carried out, when innovations do not only concern the level of specific content, but invest the conceptual one behind it.

The European social model in endless transformation?

Elena Granaglia

The article traces some of the most important evolutions recorded in the European social model, with regard to the European pillar of social rights. This latter, taking up some of the original convictions of the European project, has returned to emphasize the complementarity between the social dimension and growth as well as the intrinsic reasons, in terms of justice, in favor of social policies. The gap between expectations and actual results remains, however, high, and new needs for action are emerging in the face of the challenges posed by both the ecological and the technological transitions. Addressing this situation requires changes in Eu social governance as well as an increase in the Eu supra-national social policies.

Convergence or divergence of European production structures?

Annamaria Simonazzi

The article addresses the problem of Europe's vulnerability in light of the two challenges of the green and digital transition on the one hand and the changing international economic and political order on the other; it briefly analyzes the Eu's response to these challenges and the potential problems for Italy. It is concluded that the much needed European governance will have to manage strong social and economic conflicts of interest between and within countries. The new industrial policy must therefore set itself the priority objective of leaving no one behind, reducing imbalances between regions, countries and European citizens so as not to risk irremediably undermining internal cohesion.

The wasted opportunity: the Nrrp and Italy's ills

Francesco Saraceno

In *Pnrr. La grande abbuffata* volume, Boeri and Perotti provide a critical analysis of the errors that have characterized the conception and early

steps of the Italian Nrrp: the rush, the choice to mobilize to the entirety of resources available, the inability to embed the Nrrp in a longer-term project on the transformation of Italian society. This article retraces the arguments of the authors, largely agreeing with them, and highlights some missing points in their analysis, particularly regarding territorial cohesion and policies for the «Mezzogiorno».

Nrrp: a very ambitious plan, probably too much

Leonello Tronti

This article focuses on the National recovery and resilience plan (Nrrp), starting from Boeri and Perotti's volume (*Pnrr. La grande abbuffata*, 2023). The Plan is intended to be a European and Italian public finance intervention of mighty dimensions, driven by the will to transform the future by initiating the ecological and digital transitions of the economy, in a context of greater macroeconomic stability and equity and tolerance among the various diversities in the population. Indeed, if the objective is to bring the Italian economy back to growth to an extent to no longer curb the development of the whole of Europe, what is at stake is first and foremost the ability of fully spending the immense wealth of funds obtained, completing the more than sixty planned reforms and the hundreds of thousands of envisaged projects. The goal is very ambitious, also because of some basic criticalities that the article highlights: the haste with which the Plan was packaged; the preparation of too many projects, often badly designed and excessive in size; the areas of intervention, in which the centrality of social spending is neglected; the actual management difficulties, especially for a public administration that is small in size and quite old in average age, the failure to forecast the activities and expenses necessary to ensure the maintenance and management of the investments made over time, after the end of the Plan.

Differentiated autonomy and Premiership model: the Right's attempt to subvert the Constitution

Christian Ferrari

The article focuses on the the Cgil's position on the Differentiated autonomy bill. The opinion is inevitably critical since the bill is designed to compulsorily increase the gaps between the different areas of the

country. Moreover, it will add territorial competition to social competition; it will locally fragment public policies on matters of extraordinary strategic importance, starting with school system. This means, in other words, renouncing a national and unitary government of the country's economic, industrial and development policies, in addition to the Premiership model reform. All this represents the idea of the «verticalization» of power. In order to counter all this, a strong coalition must be created, particularly a social and cultural one, in order to foster another idea of democracy.

«All I need is a job!». Young single mothers seeking asylum between pushes for self-determination and challenges of work-life balance

Michela Sempredon, Giulia Storato and Francesco Della Puppa

This paper delves into the work trajectories of young single mothers seeking asylum, hosted in an Extraordinary reception center in the city of Verona (Italy), within a social project dedicated to single migrant mothers. Adopting an intersectional perspective, the paper retraces their narratives, highlighting, on the one hand, their desires for emancipation, and, on the other, the barriers they encounter along their path to inclusion, especially in terms of work-life balance, as young women, migrants with precarious legal status and mothers with dependent children.

RPS

English Abstracts

Le autrici e gli autori

Gregorio Buzzelli è assegnista di ricerca presso il Politecnico di Torino (Dipartimento di Ingegneria gestionale e della produzione) e *doctoral candidate* in Studi politici presso l'Università di Milano (Nasp). È stato *Visiting Fellow* presso l'Università di Amsterdam e Ghent. I suoi interessi di ricerca sono focalizzati sull'impatto del cambiamento tecnologico sul mercato del lavoro e, in particolare, sulle sue conseguenze politiche.

Maristella Cacciapaglia, dottoressa di ricerca, è assegnista presso l'Università di Milano per il progetto di ricerca Horizon Europe *Measuring Irregular Migration and Related Policies* (Mirrem). I suoi interessi accademici riguardano le politiche pubbliche per vite e territori ai margini, particolarmente negli ambiti del lavoro e del welfare. Negli stessi ambiti, collabora altresì come ricercatrice e consulente con istituzioni, organizzazioni non governative, imprese, istituti di ricerca e universitari, a livello internazionale.

Andrea Ciarini è professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche della Sapienza Università di Roma dove insegna Sociologia economica e Sociologia del welfare. È stato membro della Commissione di valutazione del Reddito di cittadinanza presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Attualmente è coordinatore del progetto «Territori a disoccupazione zero», finanziato dal Comune di Roma sui Fondi della rigenerazione urbana (Pui) del Pnrr nei quartieri di Tor Bella Monaca e Corviale.

Marina De Angelis è ricercatrice presso l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (Inapp), docente di Statistica di genere e membro del Laboratorio Minerva su diversità e disuguaglianza di genere presso la Sapienza Università di Roma dove, nel 2013, ha conseguito il dottorato di ricerca in Economia. I suoi interessi di ricerca si concentrano principalmente sulla valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche,

disuguaglianze, questioni di genere, economia applicata allo studio del mercato del lavoro, microfinanza, migrazioni ed economia dello sviluppo.

Francesco Della Puppa è professore associato di Sociologia generale presso il Dipartimento di Filosofia e Beni culturali dell'Università Ca' Foscari di Venezia. Ha conseguito il suo dottorato in Scienze sociali presso l'Università di Padova. Svolge attività di ricerca e insegnamento nell'ambito delle migrazioni internazionali e dell'asilo, delle famiglie immigrate e del ricongiungimento familiare, della costruzione sociale del genere e delle trasformazioni della mascolinità nell'esperienza migratoria, delle trasformazioni del lavoro e del terziario digitalizzato, delle *onward migration* e della «diaspora bangladesese» in Europa. È interessato alle scienze sociali a fumetti e all'*ethno-graphic novel* ed è impegnato a stringere relazioni accademiche, scientifiche, sociali, umane con Cuba.

Donato Di Carlo è direttore del Luiss Hub for new industrial policy (Luh-nip) e *incoming Assistant Professor* in Political economy presso la London School of Economics. I suoi interessi di ricerca spaziano sui maggiori temi della political economy comparata: dallo studio dei modelli di crescita alle relazioni industriali e la politica industriale.

Christian Ferrari dal 2022 a tutt'oggi ricopre l'incarico di Segretario confederale della Cgil nazionale, è responsabile dell'Area delle Politiche per lo sviluppo con delega alle politiche economiche comprensive del Next generation Eu; alla contrattazione territoriale per lo sviluppo e politiche per la ricostruzione; alle politiche fiscali; alle politiche per il clima e ambiente; al Mezzogiorno, ai Fondi strutturali e della coesione, alle politiche dell'istruzione della ricerca e dell'università e alle politiche istituzionali e ufficio progetto 4.0.

Cecilia Fracassa è dottoranda in *Public policy analysis & evaluation* nella Scuola di dottorato in Scienze sociali ed economiche del Dipartimento di Scienze sociali ed economiche della Sapienza Università di Roma. I suoi interessi riguardano la valutazione delle politiche pubbliche e i processi di governance delle politiche sociali e del lavoro.

Elena Granaglia è professoressa di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di Giurisprudenza, RomaTre. Si occupa del rapporto giustizia

distributiva e disegno delle politiche sociali. È membro del Coordinamento del Forum disuguaglianze diversità.

Dario Guarascio è professore associato di Politica economica presso il Dipartimento di Economia e diritto della Sapienza Università di Roma e affiliato esterno dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (Inapp), della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa e del Centro economia digitale (Ced). È titolare del corso di Economia e politiche dell'innovazione e, in precedenza, è stato responsabile della struttura di ricerca dell'Inapp che analizza la relazione tra cambiamento tecnologico e mercato del lavoro con particolare riferimento al ruolo delle competenze e della formazione. I suoi interessi di ricerca riguardano l'economia dell'innovazione, la politica industriale e l'economia europea. È membro della redazione delle riviste «Structural Change and Economic Dynamics», «Journal of Industrial and Business Economics», «Economia&Lavoro» e «Il Menabò di Etica ed Economia». È stato membro di diverse commissioni ministeriali tra cui quella incaricata, nel luglio 2020, di definire la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali.

Rosangela Lodigiani è professoressa ordinaria di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università cattolica del Sacro Cuore. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le politiche del lavoro e di inclusione sociale attiva, le trasformazioni dei sistemi di welfare con specifica attenzione per il welfare territoriale e il dialogo sociale.

Franca Maino è professoressa associata di Scienza politica presso l'Università di Milano. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le politiche sanitarie e di *long-term care*, le politiche di contrasto alla povertà, il welfare aziendale e la conciliazione vita-lavoro.

Denise Padula è laureata in Sociologia presso Scienze sociali ed economiche del Dipartimento di Scienze sociali ed economiche della Sapienza Università di Roma. I suoi interessi di ricerca riguardano il mercato del lavoro e l'analisi delle politiche di sviluppo territoriale.

Laura Pennacchi, economista, più volte eletta in Parlamento, è stata sottosegretario al Tesoro con Ciampi nel primo Governo Prodi. È attiva nella Fondazione Basso e coordina il Forum economia nazionale della Cgil. Ha pubblicato saggi per riviste e libri.

Michele Raitano è professore ordinario di Politica economica e direttore del Dipartimento di Economia e diritto della Sapienza Università di Roma. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la disuguaglianza economica, la mobilità sociale, il mercato del lavoro, i sistemi di welfare, temi su cui è autore di numerose pubblicazioni nazionali e internazionali.

Stefano Sacchi è professore di Scienza politica presso il Politecnico di Torino, dove è Vice Rettore per la Comunità, la Società e per l'Attuazione del programma, coordina il Centro studi Theseus su Tecnologia, Società e Umanità ed è il direttore scientifico del Master in *Technology and Public Policy*, organizzato con il Centro internazionale di formazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

Francesco Saraceno, vice direttore all'Ofce Sciences Po, lavora sull'economia europea e sulla governance dell'Unione europea, con particolare enfasi sulle politiche di bilancio e macroeconomiche in generale. Insegna Macroeconomia dell'Unione europea a Sciences Po, dove ha anche il compito di dirigere la filiera economica del Master di Affari europei, e alla Luiss di Roma, dove è membro del Consiglio scientifico del Luiss Institute for Economic Analysis and Policy (Leap).

Michela Semprebon è ricercatrice a tempo determinato (Rtdb) in Sociologia generale presso il Dipartimento di Giurisprudenza, studi politici e internazionali dell'Università di Parma. Attualmente è *principal investigator* per l'Università di Parma nel Progetto Prin «Volacross» su volontariato, crisi e innovazione sociale. Ha conseguito il dottorato in studi urbani ed europei presso l'Università di Milano-Bicocca, con una tesi sui conflitti urbani e la partecipazione dei migranti. Insegna Sociologia generale, della cura, delle migrazioni e del *caregiving*. I suoi temi di ricerca riguardano: lavoro sociale e politiche per l'inclusione dei migranti, tutela dei minori stranieri, tratta di esseri umani (in particolare dalla Nigeria) e sfruttamento lavorativo, maternità e riproduzione sociale, scuola e confini sociali.

Annamaria Simonazzi è stata professoressa ordinaria di Economia politica presso l'Università La Sapienza di Roma. È Presidente della Fondazione Giacomo Brodolini, direttrice responsabile di «Economia & Lavoro» e membro della redazione della rivista web «www.inGenere.it». Ha pubblicato ampiamente su economia europea, politica industriale,

occupazione, welfare ed economia di genere e ha presentato i suoi lavori in numerosi convegni nazionali e internazionali.

Giulia Storato è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università di Torino. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Scienze sociali presso l'Università degli studi di Padova. I suoi interessi riguardano le migrazioni internazionali, i *childhood and youth studies*, l'intersezionalità, i *food studies*, i metodi di ricerca visuali, partecipativi e creativi.

Leonello Tronti, condirettore della rivista «Economia & lavoro», è stato dirigente generale della Presidenza del Consiglio (Dipartimento della Funzione pubblica), Segretario generale della Fondazione Giacomo Brodolini, Dirigente di ricerca dell'Istat, assistente di Ezio Tarantelli all'Isel-Cisl. Ha insegnato Economia e politica del lavoro all'Università Roma Tre, alla Scuola nazionale dell'amministrazione e alle Università Sapienza, Luiss, D'Annunzio e Pennsylvania State University. Autore di numerose pubblicazioni scientifiche in Italia e all'estero, è stato presidente dell'Associazione italiana degli economisti del lavoro (Aiel).

Anna Villa è dottoressa di ricerca in Scienze sociali applicate presso la Sapienza Università di Roma e ricercatrice Istat. I suoi interessi di ricerca riguardano le trasformazioni del welfare, i regimi di crescita, il mercato del lavoro e la misurazione del benessere.

RPS

Le autrici e gli autori