

Il futuro dei diritti sociali in Europa: investimenti, attori e nuove politiche per un (diverso) modello sociale europeo.

Nota introduttiva

Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

Le asimmetrie crescenti interne all'Europa stanno ponendo una seria minaccia al futuro del modello sociale europeo. Dati gli stretti vincoli di bilancio che si impongono sulle agende nazionali, il rischio che si intravede è l'affermarsi di una forte divaricazione tra paesi che, nonostante il consolidamento fiscale, mantengono uno spazio di manovra per investire risorse in risposta ai bisogni sociali vecchi e nuovi e paesi che, in condizioni di bilancio più critiche, non hanno alternative al mero taglio della spesa sociale. In questo quadro i processi di ricalibratura su cui negli anni precedenti alla crisi era emersa una prospettiva di convergenza, almeno sul piano degli obiettivi, appaiono fortemente indeboliti e con essi anche quell'agenda di riforme, codificata nell'approccio dell'investimento sociale (Esping-Andersen, 2002; Vandenbroucke, Hemerijck e Palier, 2011; Bonoli, 2012; Morel, Palier e Palme, 2012; Ascoli, Ranci e Sgritta, 2016; Hemerijck, 2013, 2017), che era stato ufficialmente riconosciuto dalle istituzioni europee. Come hanno scritto Ascoli, Ranci e Sgritta (2016), nonostante il cambio di passo invocato da più parti, le politiche sociali e il welfare sono sempre più concepiti come un costo da rendere compatibile con i tassi di crescita dell'economia, non certo come un investimento. Per i paesi mediterranei, e tra questi l'Italia, la prospettiva dell'investimento sociale è ben lontana dall'essere realizzata. Saraceno (2013) ricorda che, oltre alla debolezza delle riforme tentate negli anni passati, emerge per questi paesi una stridente contraddizione tra gli obiettivi posti dall'Agenda sociale europea e i vincoli di bilancio imposti dalle stesse istituzioni europee che di fatto impediscono di conseguire quegli obiettivi. Le due facce dell'Europa, quella sociale e quella economica, con quest'ultima prevalente sulla prima, sono entrate in stridente contrapposizione (Ferrera, 2016), senza però indicare una concreta prospettiva di rilancio. Sotto i rigidi paletti dell'austerità permanente (Pierson, 2001) gli obiettivi di ricalibratura o sono abbandonati oppure sottopo-

sti a strategie di contenimento dei costi che concorrono a fare emergere nuovi e più profondi *trade-off*, tra espansione dei tassi di copertura dei servizi collegati al *social investment* e lavoro a bassi salari nei medesimi servizi, tra inserimento lavorativo e lavoro povero – il fenomeno crescente della «povertà nonostante il lavoro» – come ha scritto Saraceno (2015), tra spesa pubblica e spesa privata.

È in questo quadro di frammentazione che si inserisce il presente numero di *Rps* dedicato al futuro dei diritti sociali in Europa. I vari contributi raccolti affrontano da diverse angolature questioni che riguardano da vicino il futuro del modello sociale europeo, con una particolare attenzione da un lato alle criticità interne e alle contraddizioni che sono andate emergendo nel corso degli anni, dall'altro a riforme e innovazioni compatibili con un modello di sviluppo e di crescita diverso da quello che la crisi ci ha consegnato.

Il contributo di Colin Crouch che apre il numero concentra la sua attenzione sull'investimento sociale. Di questa strategia «preventiva» e orientata ai ritorni futuri (Esping-Andersen, 2002; Hemerijck, 2013, 2017), tesa a facilitare il passaggio dalle vecchie politiche passive alla nuova generazione di politiche attivanti attraverso investimenti in educazione (sin dalla prima infanzia), formazione, servizi di cura e conciliazione e politiche attive del lavoro, Crouch valuta gli effetti sul piano delle prestazioni e dei ritorni, indiretti, sul mercato del lavoro. Colin Crouch ci ricorda che la strategia del *social investment* è una filiazione della teoria dei *nuovi rischi sociali*¹, ideata originariamente da Beck e da Giddens e molto importante per il New Labour di Tony Blair degli anni novanta. Questa strategia presenta alcuni problemi, fra i quali una presupposizione di stabilità dei mercati finanziari che la crisi del 2007/2008 ha rivelato fallace, la stigmatizzazione delle «vecchie» politiche di protezione sociali come «passive» quando proprio la crisi ha confermato che di esse non si può fare a meno e che, almeno parzialmente, esse sono sempre necessarie (Paci e Pugliese, 2011), infine la tendenza dei lavoratori più qualificati a trarre maggiore vantaggio dalle politiche attivanti a scapito di quelli meno qualificati e dei beneficiari più deboli – il cosiddetto «effetto Matteo» (si veda su questo Cantillon, 2011; Cantillon e Van Lancker 2013; Bonoli, Cantillon e Van Lancker, 2017). Nella trattazione analitica dei primi proponenti del *social investment* possono essere individuati anche altri limiti, per

¹ La retorica dei nuovi rischi è esplicita nell'analisi della «società del rischio» à la Beck (2000). Più di recente si veda anche Taylor-Gooby (2004) e Bonoli (2005).

esempio la sottovalutazione del problema del potere delle *corporation* o ancora la presenza di un troppo forte «produttivismo». Nonostante tutti questi limiti Crouch sostiene che le politiche di *social investment* – che si sono rivelate indubbiamente un successo se si guarda alla relazione tra *performances* economiche e bassi livelli di disegualianza tipica dei paesi del Nord Europa – condividono con le teorie originarie dei «nuovi rischi sociali» l'inestimabile pregio di basarsi sull'enfasi fortissima data all'importanza del «lavoro pagato» di qualità. Come sottolinea ancora Crouch una strategia di investimento sociale non è di per sé necessaria al fine di ottenere un alto livello di occupazione: il Regno Unito associa alti livelli occupazionali a bassa spesa sociale e politiche del lavoro *work-first* (si veda anche Burrioni, 2016). È invece determinante per sostenere il passaggio a specializzazioni produttive a più alto valore aggiunto nella competizione internazionale e favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Nella sua analisi empirica Crouch rimarca il contributo indiretto che le politiche sociali e i servizi di cura danno alla crescita dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro. I servizi di welfare sono tuttavia anche un terreno di creazione diretta di nuova occupazione. Necessariamente, infatti, una strategia di investimento sociale richiede una espansione dei servizi alle persone, per le questioni legate alla conciliazione e non meno importante per i cambiamenti impressi dalle trasformazioni demografiche. Da questo punto di vista il lavoro che si crea nei servizi è parte integrante di una domanda di lavoro che si va espandendo nonostante e al di là della crisi, perché trainata da fattori strutturali, riguardanti le trasformazioni demografiche e i cambiamenti interni alle famiglie. Anche la Commissione europea con l'*Employment Package* (Commissione europea, 2012) e il *Social Investment Package* del 2013 (Commissione europea, 2013) ha riconosciuto il potenziale di crescita dell'occupazione insito nei settori della cura e dell'assistenza. Il problema che molti paesi europei hanno di fronte è che questo sviluppo, anche in conseguenza di riforme che hanno deliberatamente contribuito ad abbassare il costo del lavoro (si veda Ciarini, 2016), è condizionato dalla presenza di bassi salari, senza una pari qualificazione sul versante della qualità del lavoro e dei diritti contrattuali connessi (Simonazzi, 2009; Colombo e al., 2011). Sebbene su questo aspetto influisca la natura *labour-intensive* di questi settori – e dunque una strutturale bassa produttività (Iversen e Wren, 1998) –, i servizi alle persone sono esposti oggi più che mai a un *trade-off* – rafforzato dalla diminuzione della spesa pubblica – tra crescita dell'occupazione da un

RPS

Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

lato e bassi salari e basse protezioni sociali dei lavoratori che vi sono coinvolti dall'altro.

Il risultato, messo in evidenza da Valeria Pulignano nel suo contributo, è un mosaico di rapporti di lavoro altamente frammentato, caratterizzato dalla compresenza di dualismi e condizioni di lavoro che tendono a degradare anche in conseguenza di riforme che toccano l'intera architettura istituzionale dei sistemi di offerta, tra esternalizzazioni, *spin-off* e nuove soluzioni ibride pubblico-private per la gestione delle prestazioni. Se i servizi di welfare, nonostante la bassa dinamica della spesa sociale, crescono nei tassi di copertura e negli occupati, è il lavoro e la sua qualità che vengono spinti ai margini. Invertire questa tendenza chiama in causa i nodi tuttora irrisolti della spesa. Non meno importante, tuttavia, è guardare alle strategie degli attori, delle organizzazioni sindacali in particolare, nell'organizzare e dare nuova rappresentanza a questi lavoratori, senza dare per scontato che i margini d'azione siano in realtà limitati o quanto meno dipendenti solo dal quadro macro-istituzionale. Detto in altri termini, i servizi di welfare al pari di altri settori del terziario a bassa produttività presentano caratteristiche tali da richiedere una approfondita analisi delle dinamiche non solo istituzionali ma anche relazionali, ovvero relative alle strategie e ai rapporti tra gli attori.

Certo è che questi margini d'azione non sono gli stessi nei diversi contesti nazionali. In Italia il problema del misconoscimento del lavoro di cura è acuito dalla forte presenza del lavoro sommerso e irregolare, legittimato peraltro dalle stesse politiche sociali. Basti pensare alla non autosufficienza e all'indennità di accompagnamento, un trasferimento che incentiva, senza vincoli all'utilizzo della somma ricevuta, il lavoro nero. Eppure la non autosufficienza è un'area strategica ai fini della risposta ai nuovi bisogni sociali e rispetto altresì alla creazione di nuova occupazione nei servizi. Nel merito di questi problemi intervengono Arlotti, Parma e Ranci. Il loro contributo si concentra sul caso italiano, entrando nel merito di nodi che ad oggi contribuiscono a indebolire la capacità di risposta delle politiche sul terreno dell'appropriatezza, efficienza ed equità, pur essendo la spesa italiana per la non autosufficienza non al di sotto della media europea. Nel caso dell'indennità di accompagnamento siamo di fronte a uno schema *cash* su cui i margini per le riforme non sono stretti per via della limitatezza della spesa dedicata. Pur tuttavia le politiche per la non autosufficienza rimangono incagliate in equilibri tradizionali poggiati sul *fai da te* familiare, con il persistere di effetti negativi per lo Stato (mancati in-

troiti fiscali e contributivi), per le famiglie e anche per i lavoratori (al nero) che vi sono implicati. L'analisi degli autori mostra come una misura universalistica come l'indennità di accompagnamento, rilevante sul piano della spesa complessiva, finisce, a causa di deficit nel disegno istituzionale, per determinare effetti perversi che inficiano l'adeguatezza delle prestazioni. A questo fine la proposta di riforma avanzata (sul piano dei processi di valutazione del bisogno, della graduazione delle risorse e del *pooling* tra le diverse alternative di offerta, formali e informali) presenta indubbi elementi di forza, con ricadute positive sul più generale sistema dei servizi.

Uno dei problemi principali in cui si dibatte il sistema di welfare italiano è la mancata definizione di una strategia complessiva per lo sviluppo dei servizi alle persone. Una strategia di investimento sociale presenterebbe indubbi vantaggi per l'Italia. L'idea di una spesa sociale produttiva, tesa cioè ad agevolare la crescita e l'occupazione attraverso un'ampia rete di servizi di cura e conciliazione, ha una particolare rilevanza per un paese come l'Italia, strutturalmente in ritardo sull'infrastrutturazione dei servizi *in-kind*. Restano però *trade-off* e criticità che da solo l'investimento sociale, per come è stato concepito, non è attrezzato a risolvere. Se rimane l'obiettivo di un rilancio del modello sociale europeo, l'idea di una spesa sociale produttiva non va abbandonata. Si tratta semmai di rideclinarla alla luce della fase nuova che si aperta con la crisi. Questa fase nuova richiede di incorporare le componenti della domanda dentro un approccio pensato inizialmente per agire sulle sole componenti dell'offerta. Ciò vale tanto più per l'Italia in considerazione dei gap strutturali che incidono negativamente sulla bassa qualità del lavoro. Diversamente dai paesi europei che più si sono spinti in direzione del social investment l'Italia soffre di un doppio condizionamento negativo. Da un lato una bassa dotazione di servizi e di spesa dedicata alle nuove aree di intervento sociale, dall'altro una struttura produttiva attardata su produzioni a basso valore aggiunto che limita il pieno sviluppo di una domanda sociale più complessa, in linea con i bisogni nuovi cui intende dare risposta il *social investment* (Maestripietri e Ranci, 2016; Ranci e Kazepov, 2017). Ma se è così, a maggior ragione l'investimento sociale non può fare a meno di intervenire anche sulla domanda di lavoro. Se si tiene d'altra parte conto che da qualunque angolo visuale si guardi alla «crisi», *occupazione e investimenti* si confermano le priorità delle strategie di crescita; il modello sociale europeo non può rimanere estraneo alla necessità di trovare una nuova sintesi tra questioni di redistribuzione, di eguaglianza e que-

RPS

Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

RPS

IL FUTURO DEI DIRITTI SOCIALI IN EUROPA. NOTA INTRODUTTIVA

stioni di allocazione, di struttura, di produzione. Mai come nella situazione presente questioni di allocazione e questioni di redistribuzione appaiono inseparabili; conta la redistribuzione *ex post*, ma conta non meno la redistribuzione *ex ante*, inevitabilmente sovrapposta con l'allocazione stessa.

In questa ridefinizione delle funzioni produttive della spesa sociale, al centro del discorso tornano le domande sugli investimenti, sul ruolo del «lavoro» e sui «fini» di un «nuovo modello di sviluppo», gli interrogativi sui meccanismi di acquisizione dei guadagni di produttività, sui modelli contrattuali, sulla regolazione del mercato del lavoro, sulla possibilità di fare ricorso a «minimi» e «massimi» retributivi. Anche ai fini della sollecitazione di un riequilibrio egualitario pure nella «distribuzione di mercato» del reddito – oltre che in quella «istituzionale» (con le tasse e con la spesa pubblica), su cui non possono essere scaricati tutti i compiti correttivi dell'iniquità della distribuzione – gli interventi sulle componenti allocative, di offerta, diventano molto rilevanti. Intrecciare le questioni della redistribuzione e quelle dell'allocazione significa riconoscere allora che sfera economica e sfera sociale tendono largamente a sovrapporsi e a coincidere e che la politica economica, quella industriale e quella sociale diventano profondamente interconnesse. Questo ci dice che abbiamo bisogno di politiche economiche che incorporino finalità sociali e di politiche sociali sinergiche rispetto agli scopi economici. Accettare molti dei benefici della mercatizzazione e nel contempo ideare azioni per compensare i suoi danni e perseguire finalità sia economiche che sociali azzerate dal mercato: è questo il significato di un «nuovo modello di sviluppo» che rilanci la piena e buona occupazione, soddisfi bisogni trascurati, produca *beni pubblici e sociali*, nella consapevolezza che tali beni sono fragili e hanno bisogno di istituzioni che se ne prendano cura. Ciò si può fare meglio se il modello sociale europeo, anziché ridimensionato, viene approfondito ed esteso entro un quadro prospettico che coniughi l'approccio delle «capacità» di Sen e Nussbaum – con il suo intrinseco contenuto di «attivazione» ed «empowerment» delle risorse proprie dei soggetti, siano esse relative al transito nel mercato del lavoro, alla cura e assistenza, alla conciliazione e alla formazione (vedi anche Paci, 2005) – e l'approccio dell'investimento sociale con la sua vocazione a «prendere sul serio l'idea che le spese sociali sono investimenti produttivi da cui scaturiscono a tutti gli effetti importanti benefici sociali ed economici. Dunque, una visualizzazione del welfare state come istituzione che protegge dall'incertezza e dall'insicurezza e al tempo

stesso spinge i lavoratori e i cittadini alla partecipazione, all'innovazione, al cambiamento.

Le questioni da affrontare su questo piano sono molte. Tra di esse un aspetto che più di recente ha iniziato a riscuotere grande attenzione riguarda gli impatti della tecnologia sul lavoro e sulla protezione sociale. Della problematizzazione di questo tema in rapporto al *social investment* e più in generale alle politiche di welfare si occupa il contributo di Ambra e Pirro. Il punto di partenza dei due autori è che gli effetti dispiegati dalla tecnologia sul lavoro e indirettamente sui sistemi di welfare vanno interpretati alla luce di due tendenze (*upgrading* e polarizzazione) entrambe presenti, ma non necessariamente contrapposte. Per effetto dei processi di digitalizzazione i mercati del lavoro sono sottoposti, infatti, sia a un cambiamento qualitativo che favorisce la creazione di lavoro a più alto valore aggiunto e più alti salari, sia a una polarizzazione che spinge verso il basso le occupazioni mediamente qualificate. Questo aspetto, relativo alla riduzione delle occupazioni medie e allo scivolamento delle classi medie, pone sfide significative ai sistemi di welfare europei. Se da un lato una politica di welfare orientata alla produttività e alla qualificazione del lavoro è di cruciale importanza per una via alta alla competizione internazionale, dall'altro non mette al riparo da sola dagli effetti *disruptive* della tecnologia e dall'aumento delle disuguaglianze tra lavoratori qualificati e lavoratori privi di particolari qualifiche. Messo in questi termini il passaggio dalle vecchie politiche passive alla nuova generazione di politiche attive, postulato dal *social investment*, corre il rischio di accrescere i dualismi nel mercato del lavoro, aggiungendo altri *trade-off* a quelli già messi in luce dalla letteratura «critica» (si veda ancora Cantillon, 2011; Cantillon e Van Lancker, 2013; Bonoli, Cantillon e Van Lancker, 2017). Di fronte a questo pericolo l'azione dello Stato sociale non può fare a meno di una rete di sostegno verso coloro i quali rischiano di rimanere ai margini dei processi di *upgrading*. Senza investimenti in formazione, ma anche senza un sistema di sostegno del reddito il rischio è davvero quello di un ulteriore rafforzamento degli effetti redistributivi avversi nei confronti delle fasce di popolazione più a rischio di vulnerabilità.

Anche qui come per molti altri ambiti l'Italia sconta un certo ritardo, almeno fino alla recente istituzione del Rei (Reddito di inclusione). Certamente il contrasto della povertà è una delle aree strategiche ai fini del rilancio del modello sociale europeo. Vanno tuttavia fatte delle specificazioni, tanto più in conseguenza dei cambiamenti che negli ul-

RPS

Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

timi anni hanno riguardato gli schemi di reddito minimo in molti paesi europei. Un rapporto della Commissione europea (2015) ha rimarcato come il consolidamento fiscale in corso sta determinando un progressivo abbassamento degli effetti redistributivi di queste politiche. Negli anni passati gli schemi di reddito minimo erano stati accusati di alimentare la costituzione di un segmento lavorativo che operava al di fuori dei circuiti del mercato del lavoro, sostanzialmente dipendente dall'assistenza e dalla spesa pubblica. Negli ultimi anni, in conseguenza di riforme che in molti paesi hanno allargato la platea dei beneficiari ma anche rafforzato l'impianto *work-first*, hanno iniziato sempre più a funzionare come *in-work benefit* finalizzati all'integrazione del reddito di lavoratori «poveri», spinti a entrare nel mercato del lavoro anche accettando occupazioni precarie e malretribuite o a rischio povertà (si veda anche Ronchi, 2013; Granaglia, 2016; Madama e Natili, 2016; Toso, 2017; Ciarini e Paci, 2017). La conseguenza diretta è che l'aumento dell'occupazione che così si genera non comporta automaticamente una riduzione della povertà (Saraceno, 2015). Di fronte all'aumento di incidenza della «povertà nonostante il lavoro» (*inv*) sussidi di questo tipo rischiano di rafforzare, non già di contrastare, il circuito del lavoro povero. È in questa luce che si inserisce il contributo di Cantillon e Marchal sul coordinamento europeo in materia di contrasto della povertà. Nonostante l'Agenda sociale europea insista da tempo sul punto, sostengono le due autrici, la *soft law* europea si traduce in programmi di lavoro prevalentemente «tecnici», con standard irraggiungibili che non trovano poi applicazione diretta sul piano delle policy. L'articolo di Cantillon e Marchal si segnala da questo punto di vista per l'indicazione di una serie di proposte migliorative, volte a integrare gli attuali *output* di risultato (ad es. la riduzione delle persone a rischio di povertà come da target europei) con indicatori di *input* relativi alle policy, così da ancorare maggiormente la *governance* europea alle combinazioni che a livello di Stati membri si possono realizzare tra minimi salariali, incentivi fiscali al lavoro e schemi di reddito minimo.

Su un altro versante, quello della comparazione internazionale, Marcello Natili aggiunge ulteriori elementi di riflessione, tanto più se riferiti al cammino delle riforme in Italia. Il suo contributo offre, infatti, una panoramica delle riforme delle politiche di contrasto della povertà introdotte a livello dei paesi dell'Europa mediterranea. Nella sua analisi l'autore mostra come i paesi del Sud Europa, *late comers* nell'introduzione di schemi di reddito minimo garantito, abbiano fatto passi in

avanti negli ultimi anni, proprio in concomitanza della crisi. Resta però un problema che l'autore mette bene in evidenza, e cioè il possibile prodursi di un nuovo *trade-off*, nello specifico tra la spesa, in diminuzione, in favore delle aree forti dei welfare mediterranei: pensioni, sanità, tutele assicurative, e gli schemi di reddito minimo, caricati di troppe responsabilità, ma non sempre adeguatamente finanziati, almeno rispetto alle dimensioni della domanda. Questo appare tanto più vero se si considera, sostiene sempre Natili, che in altri paesi con politiche di questo genere più strutturate, il reddito minimo non solo è più finanziato ma anche accompagnato da un'ampia gamma di servizi non limitati alla sola ricerca del lavoro. L'istituzione del Rei in Italia ha segnato sicuramente una novità. Ma i finanziamenti previsti, sia pure in crescita, non sono ancora sufficienti a coprire l'intera popolazione a rischio povertà, con il risultato di avere riprodotto (almeno fino alla legge di stabilità in discussione nel momento in cui scriviamo) approcci categoriali che misure di questo tipo dovrebbero invece superare.

Il panorama delle riforme presenta dunque non pochi aspetti problematici, a cominciare dalle risorse scarse che non consentono ad oggi manovre espansive sulla spesa. Si assiste piuttosto al tentativo di riallocare voci di spesa tra aree di policy, alla ricerca di equilibri di difficile quadratura che rischiano anzi di produrre nuovi *trade-off*, anche all'interno delle voci di bilancio. Il nodo dei finanziamenti è la questione cruciale. Ma non meno importante è domandarsi in quale direzione orientare la spesa. Nel presente e nel futuro della democrazia il connubio *centralità del lavoro/riforma del welfare* rimane essenziale. Crouch segnala che varie critiche vengono avanzate a questa impostazione, per esempio quella di Guy Standing, il quale sostiene che la globalizzazione ne falsifica gli assunti e che ci dobbiamo rassegnare ormai alla *jobless society*, «società senza lavoro», da compensare e da risarcire monetariamente con forme di «reddito di cittadinanza». Ma se da una parte è quanto meno arduo ritenere che un capitalismo non disposto a offrire «lavoro» ai lavoratori sia invece disposto a concedere «reddito» ai cittadini, dall'altra fondare i diritti di cittadinanza non sulla mutua dipendenza tra società e lavoro, ma su un astratto dover essere, li rende molto più vulnerabili, esposti ai contraccolpi del variare dei venti di consenso. Infine, se è ovvio che la spesa sociale può essere alimentata soltanto dell'estensione della base produttiva, è vero che più grande è la forza lavoro impiegata, maggiore è il lavoro che viene creato, e questo deve spingere a guardare con favore al lavoro delle donne, ma an-

RPS

Andrea Ciarni e Laura Pennacchi

che a politiche «amiche» delle famiglie che ne neutralizzino l'impatto sulla cura dei componenti familiari e sulla stessa vita delle donne.

Se si assume l'obiettivo di un nuovo modello di sviluppo che rilancia la piena e buona occupazione (e non una occupazione purché sia), il *social investment welfare state* si configura come parte, e al tempo stesso elemento, del *frame* ispiratore, dell'*entrepreneurial state* o dello «Stato innovatore» (Mazzucato, 2014) di cui abbiamo bisogno: uno Stato più avventuroso e disponibile ad assumere rischi della stessa iniziativa privata, certamente nella ricerca e nella politica industriale ma pure nei campi strategici della rigenerazione urbana, del riassetto del territorio, delle infrastrutture e delle nuove domande legate alle trasformazioni demografiche e ai nuovi bisogni di conciliazione. Anche Dani Rodrik (2015a, 2015b) postula una stretta correlazione tra politica economica e politica sociale, instaurando un parallelo storico tra le realizzazioni del welfare state del Novecento e quanto spetta alle politiche pubbliche trattate nella fase odierna: «Lo Stato sociale è stata l'innovazione che ha democratizzato – e dunque stabilizzato – il capitalismo del XX secolo. Il XXI secolo dovrà affrontare un passaggio analogo, avviandosi verso uno “Stato dell'innovazione”» (Rodrik, 2015a). Il che è molto diverso dal sostenere che la riforma del welfare state a cui è bene prepararsi dovrebbe configurare un «welfare per la non piena occupazione», prospettiva, in realtà, esiziale perché equivarrebbe a una drammatica accettazione, a una vera e propria «resa» allo statu quo generato dal neoliberismo, giudicato immodificabile.

Ma come rilanciare gli investimenti nel welfare e sulle infrastrutture sociali stanti i rigidi vincoli di bilancio che non consentono di manovrare oltre un certo limite la spesa pubblica? Su questo punto i contributi di Francesco Saraceno ed Edoardo Reviglio offrono elementi utili a inquadrare una strategia di rilancio della spesa sociale e dell'intervento dello Stato. Entrambi i contributi concordano sulla necessità di rilanciare investimenti che guardino a un orizzonte di lungo periodo, perché è su questo fronte che l'Europa soprattutto negli anni della crisi ha visto drammaticamente calare la capacità di spesa. Saraceno ricostruisce le tappe del dibattito politico e culturale che hanno portato la politica macroeconomica europea dentro il complesso sistema di vincoli e aggiustamenti strutturali che oggi impediscono un rilancio degli investimenti. Nella messa in discussione di questa architettura istituzionale, in crisi sul piano delle capacità di risposta, ma tuttora egemone nel discorso politico, l'autore propone l'adozione di una «regola d'oro aumentata». L'adozione di questa «regola» consentirebbe di libe-

rare risorse per gli investimenti in infrastrutture materiali (incluse quelle sociali) e sugli obiettivi target dell'Agenda sociale europea, oltre i vincoli del patto di stabilità e tuttavia all'interno di un processo negoziale condiviso (a cadenza regolare, non rimesso a generiche clausole di flessibilità bilaterali come è stato sin qui) tra Stati membri e istituzioni comunitarie. Le soluzioni prospettate da Saraceno puntano a incorporare nella *governance* macroeconomica europea gli obiettivi dell'Agenda sociale. Si tratta di idee nuove su cui anche altri autori hanno posto l'attenzione negli anni più recenti, dagli eurobond (forme di mutualizzazione del debito) proposti da Vandenbroucke, Hemerijck e Palier (2011), per finanziare progetti comuni nel campo dell'investimento sociale, a clausole di salvaguardia per gli investimenti sempre sugli obiettivi strategici dell'investimento sociale (Hemerijck, 2017), fino al lancio di un piano europeo per le infrastrutture sociali sul modello del Piano Junker (Ferrera, 2016).

È dunque cresciuta l'attenzione sulle strategie di rilancio degli investimenti nel welfare. Detto questo, le proposte restano diverse, sia pure tutte orientate a mobilitare risorse. Diversi sono infatti gli impegni finanziari e i margini d'azione riconosciuti alle istituzioni, così come il livello di coinvolgimento delle risorse non pubbliche. C'è spazio in questi piani per gli investimenti privati? È possibile e a quali condizioni «portare» su obiettivi collettivi di infrastrutturazione sociale capitali privati? E fine a che punto è compatibile questa eventualità con il maggiore interventismo pubblico auspicato? A domande di questo tipo il contributo di Reviglio dà qualche primo tentativo di risposta. Sui rapporti tra spesa pubblica e spesa privata e sul ruolo che fonti private possono avere negli investimenti in favore del welfare va crescendo un dibattito che tende a collegare il ritiro dello Stato dal finanziamento dei servizi (non solo dall'erogazione diretta come è stato sino ad oggi) con l'ingresso di capitali e investitori privati che come dice Streeck (2015; si veda anche Mertens, 2017) assumono responsabilità pubbliche. Di questa ampia varietà di soluzioni *money for value* Reviglio dà conto focalizzando l'attenzione sulle *Public private partnership* (Ppp), un modello di finanza di progetto che inizia a riguardare anche le infrastrutture sociali. Come sostiene Reviglio, in tempi di strette regole di bilancio, il ricorso alle Ppp può rappresentare un'alternativa alla bassa capacità di spesa dell'attore pubblico, implicando una stretta cooperazione tra pubblico e privato nella ripartizione delle diverse responsabilità e dei rischi finanziari. Ad oggi tuttavia il ricorso alle Ppp è ancora marginale. Inoltre, oltre alla mancanza di coordinamento su

RPS

Andrea Ciarini e Laura Pennacchi

scala europea, vi sono limiti come la presenza di informazioni asimmetriche tra i contraenti, ma soprattutto risultati controversi circa l'effettiva profittabilità per le amministrazioni che ricorrono a strumenti di questo tipo. Diverso, sostiene lo stesso autore, è un modello di «capitalismo istituzionale» in cui il finanziamento faccia perno su capitali pazienti e investitori istituzionali – in primis le banche nazionali di promozione, ma anche i fondi pensione (in Italia le fondazioni bancarie) – da mobilitare dentro grandi piani europei di investimento sulle infrastrutture sociali. Un piano di questo tipo, di cui l'autore dà conto, in riferimento anche a una *High Level Task Force* promossa di recente dall'Associazione delle banche pubbliche europee, dalla Commissione e dalla Bei, dovrebbe puntare alla creazione di un'Agenda sociale di lungo periodo per le infrastrutture sociali.

In effetti, lo sblocco di liquidità verso progetti dai rendimenti stabili ma certi e il coinvolgimento di investitori istituzionali possono contribuire in maniera stabile e duratura al rilancio degli investimenti per la crescita, sotto la regia pubblica (si veda anche Mazzucato e Jacobs, 2017). Per i servizi di welfare e gli obiettivi stessi dell'Agenda sociale questo maggiore interventismo pubblico, sia pure in stretta interazione con investitori che a certe condizioni entrano in un piano strategico di investimenti, può costituire una opportunità di sviluppo, ben sapendo tuttavia che ciò non mette al riparo dal problema della qualificazione del lavoro. Gli investimenti nelle infrastrutture sociali non determinano di per sé un contemporaneo miglioramento delle condizioni di lavoro e delle professionalità nei servizi di welfare. Sono una delle condizioni per un generale miglioramento dei servizi e della qualità dell'offerta, ma non interrompono automaticamente i circuiti del lavoro povero nel sociale. Da qui discendono due considerazioni, la prima relativa agli assetti istituzionali, la seconda al ruolo e alle strategie delle parti sociali. Sul primo punto, all'interno di investimenti di questo tipo, l'obiettivo di qualificare e contribuire alla creazione di nuova occupazione attraverso il welfare deve andare ben oltre il semplice sostegno alla regolarizzazione o emersione del lavoro sommerso nelle attività di assistenza «leggera» in famiglia. Implicati in questi processi vi sono in realtà professionalità, tecnologie e servizi, anche ad alta qualificazione, che incidono sull'emersione di fabbisogni professionali nuovi, tutti da governare, ma non suscettibili di per sé di bassi salari e basse protezioni sociali. Detto in altri termini, se l'investimento nei servizi di welfare diventa un fattore strategico di modernizzazione e sostegno diretto alla crescita, occorre evitare che questo ac-

cada dentro i *trade-off* che confinano ai margini del mercato del lavoro buona parte del lavoro nei servizi. E qui veniamo al secondo punto, relativo al ruolo degli attori, sindacali soprattutto. Riprendendo le parole di Pulignano all'inizio, gli spazi d'azione non sono predeterminati dagli assetti istituzionali. C'è un margine d'azione anche per gli attori e per le strategie di rappresentanza e di organizzazione che necessariamente devono tendere a un rafforzamento, pur dentro condizioni macro che pongono una pressione al ribasso degli standard sociali nei luoghi di lavoro. In questa linea d'azione chiude la serie di contributi raccolti l'articolo di Fausto Durante, coordinatore dell'area Politiche europee e internazionali della Cgil. Nella sua disamina delle contraddizioni interne e delle difficoltà entro cui è stretta l'Agenda sociale europea Durante ripercorre alcuni dei temi trattati nei contributi precedenti, dagli effetti negativi sull'occupazione e sugli standard sociali inescati dal metodo intergovernativo e dall'austerità alla spirale al ribasso determinate dal dumping salariale, sociale e fiscale come strumento di competizione interna tra i paesi, alla necessità infine di un rilancio dell'azione delle parti sociali e delle stesse istituzioni europee verso politiche espansive in grado di agire sulla domanda e favorire la crescita. Il Pilastro sociale europeo, sostiene Durante, può essere l'occasione per la trasformazione del semestre europeo, in un semestre economico e sociale teso a fornire raccomandazioni sociali specifiche su standard e obiettivi di convergenza verso l'alto dei diritti sociali. Egli è tuttavia consapevole che parte di questo rilancio dipenda anche dalla capacità delle organizzazioni sociali di porre in essere scelte politiche e di *organizing*, come scrive, ineludibili, ai fini del reclutamento e della crescita di adesioni nelle nuove strategie di rappresentanza. Da questo punto di vista il cambiamento che si rende necessario per invertire la spirale al ribasso dell'austerità chiama in causa non solo l'intervento strategico delle istituzioni e dello Stato, ma anche la capacità di mobilitazione degli attori per un diverso modello sociale europeo.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B., 2016, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Beck U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.
- Bonoli G., 2005, *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States*, «Policy & Politics», n. 3, pp. 431-449.

RPS

Andrea Ciarni e Laura Pennacchi

- Bonoli G., 2012, *Active Labour Market Policy and Social Investment*, in Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, The Bristol Policy Press, Bristol.
- Bonoli G., Cantillon B. e Van Lancker W., 2017, *Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 66-76.
- Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, il Mulino, Bologna.
- Cantillon, 2011, *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, «Journal of European Social Policy», n. 5, pp. 432-449.
- Cantillon B. e Van Lancker W., 2013, *Three Shortcomings of the Social Investment Perspective*, «Social Policy and Society», n. 12, pp. 553-564.
- Ciarini A., 2016, *Policies to Boost Services and Employment in the Long Term Care Sector. A Downward Convergence Towards Low-Wage Service Jobs in the European Welfare State?*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 119-151.
- Ciarini A. e Paci M. 2017, *Nuovi bisogni, Nuovo welfare*, «Quaderni Rassegna Sindacale», n. 2, pp. 19-31.
- Colombo F., Nozal A.L., Mercier J. e Tjadens F., 2011, *Help Wanted? Providing and Paying for Ltc*, Oecd Health Policy Studies, Parigi.
- Commissione europea, 2012, *Towards a Job-rich Recovery*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruxelles.
- Commissione europea, 2013, *Social Investment Package: Towards Social Investment for Growth and Cohesion*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2015, *Social Investment in Europe. A Study of National Policies 2015*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles.
- Esping-Andersen G. (a cura di), 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., 2016, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Laterza, Roma-Bari.
- Granaglia E., 2016, *Farewell to Universalism? Some Introductory Remarks*, «Social Policies/Politiche Sociali», n. 3, pp. 391-402.
- Hemerijck A., 2013, *Changing Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- Iversen T. e Wren A., 1998, *Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy*, «World Politics», n. 4, pp. 507-546.
- Kazepov Y. e Ranci C., 2017, *Why No Social Investment in Italy: Timing, Austerity, and Macro-Level Matthew Effects*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 287-300.
- Madama I. e Natili M., 2016, *A Farewell to Universalism, a Farewell to Equality? The Paradox of Redistribution in the Era of the New Politics of the Welfare State*, in «Politiche sociali, Social Policies», n. 3, pp. 459-478.
- Maestripieri L. e Ranci C., 2016, *Non è un paese per laureati. La sovra-qualificazione occupazionale dei lavoratori italiani*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 425-450.
- Mazzucato M. e Jacobs S. (a cura di), 2017, *Ripensare il capitalismo*, Laterza, Roma-Bari.

- Mazzucato M., 2014, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari.
- Mertens D., 2017, *The New Welfare State under fiscal strain: Austerity Gridlocks and the Privatization of Risk*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 77-88.
- Morel N., Palier B. e Palme J., 2012. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, The Bristol Policy Press, Bristol.
- Paci M. e Pugliese E. (a cura di), 2011, *Welfare e promozione delle capacità*, il Mulino, Bologna.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, il Mulino, Bologna.
- Pierson P. (a cura di), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Rodrik D., 2015a, *From Welfare State To Innovation State*, *Social Europe*, 15 gennaio, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.socialeurope.eu/innovation-state>.
- Rodrik D., 2015b, *Economic Rules*, Oxford University Press, Oxford-New York.
- Ronchi S., 2013, *Reddito minimo garantito: chiarimenti e riflessioni sul grande assente del welfare italiano*, «Secondo Welfare», disponibile all'indirizzo internet: <http://secondowelfare.it/primo-welfare/reddito-minimo-garantito-chiarimenti-e-riflessioni.html>.
- Saraceno C., 2013. *Three Concurrent Crises in Welfare States in an Increasingly Asymmetrical European Union*, «Stato e Mercato», n. 99, pp. 339-358.
- Saraceno C., 2015, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Simonazzi A., 2009, *Care Regimes and National Employment Models*, «Cambridge Journal of Economics», n. 2, pp. 211-232.
- Streeck W., 2015, *The Rise of the European Consolidation State*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, «Discussion Paper», n. 15/1, disponibile all'indirizzo internet: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp15-1.pdf.
- Taylor-Gooby P., 2004, *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Toso S., 2016, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, il Mulino, Bologna.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. e Palier B., 2011, *The EU Needs a Social Investment Pact*, Ose Paper Series, «Opinion paper», n. 5, Maggio, disponibile all'indirizzo internet: http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf.

