

## RECENSIONI

---

A. Ciarini (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna 2020, 212 pp.

I diversi contributi raccolti nel volume collettaneo curato da Andrea Ciarini forniscono una disamina critica dell'evoluzione del paradigma dell'investimento sociale in Europa, messo a dura prova da fattori strutturali riconducibili alla Grande recessione e da scelte di *policy* tese al contenimento della spesa pubblica. Le proposte avanzate dai vari autori nel campo delle politiche di *welfare* hanno l'obiettivo di rilanciare un modello sociale alternativo all'*austerity*, capace di affrontare i nuovi rischi sociali e di sostenere la creazione di un'occupazione qualificata.

Come ricordano Hemerijck e Ronchi nel presente volume, il *welfare state* è "l'impresa di ingegneria sociale meglio riuscita del XX secolo" (Ciarini, 2020, p. 117). Nella seconda metà del Novecento, infatti, questo è divenuto uno strumento fondamentale per affrontare diversi rischi propri della società capitalistica (povertà degli anziani, malattia, disoccupazione ecc.), incorporando i diritti sociali nello status di cittadinanza (Marshall, 1950). Tuttavia, a partire dalla metà degli anni Settanta, alcuni cambiamenti socioeconomici radicali hanno prodotto nuovi rischi sociali che hanno affiancato quelli esistenti, inducendo i policy maker a una revisione delle istituzioni e delle funzioni dello stato sociale. In particolare, la transizione tecnologica verso l'economia dei servizi, l'instabilità dell'istituto familiare e l'invecchiamento della popolazione hanno scosso le fondamenta del *welfare*, il quale si trova a dover fronteggiare nuove situazioni di bisogno: precarizzazione dell'attività lavorativa, difficoltà nella conciliazione del lavoro con gli impegni di cura, e obsolescenza delle competenze.

Di conseguenza, nell'ultimo decennio dello scorso secolo hanno preso il via una serie di riforme tese a "ricalibrare" i sistemi di *welfare* verso i nuovi rischi sociali (Ferrera *et al.*, 2000). In questo contesto si inserisce il paradigma dell'investimento sociale, ovvero un nuovo tipo di politiche pubbliche teso a incrementare la forza lavoro e la sua produttività, nonché a migliorare il capitale umano, privilegiando gli investimenti in formazione, politiche attive e servizi alla persona (Ciarini, 2020). Ciononostante, tutti gli autori che hanno contribuito alla stesura di questo volume sembrano concordi nel fornire una diagnosi pessimista circa lo stato di salute del *welfare state* come investimento sociale (SIWS). Infatti, l'egemonia del pensiero ordoliberalesse assieme alla Grande recessione scaturita dalla crisi finanziaria del 2008 hanno ridotto significativamente la capacità della spesa pubblica, indebolendo le tutele sia contro i nuovi che i vecchi rischi sociali.

Da questa lettura comune si dipanano i sei saggi di cui è costituito questo libro. Gli studiosi che vi hanno contribuito sono scienziati sociali le cui analisi potremmo ricondurre prevalentemente al filone della *comparative political economy*, avvalendosi di strumenti propri della sociologia, dell'economia e della scienza politica. Questo approccio composito consente di analizzare empiricamente i mutamenti delle configurazioni di politica economica nel loro complesso, enfatizzando l'interconnessione tra diverse variabili di natura politica, economica e sociale. Allo stesso tempo, la varietà dei temi trattati e la natura collettanea del volume obbligano una revisione puntuale dei diversi saggi, sebbene appaia chiaro il filo rosso che li unisce: la critica all'involuzione del SIWS e le proposte di rilancio dello stesso. Una rapida lettura delle questioni analizzate conferma l'imprescindibilità di questo testo per chiunque fosse interessato ai *welfare studies* o semplicemente ad avere una panoramica dello stato di salute del SIWS. Partendo da un esame critico e dettagliato dell'evoluzione del SIWS in Europa (Crouch), il volume presenta un'analisi della torsione lavorista delle misure contro la povertà e per l'attivazione in diversi Paesi del vecchio continente (Ciarini, Girardi e Pulignano), seguita da un intervento di Ciarini teso a delineare la condizione precaria dei lavoratori del settore dei servizi alla persona. Gli ultimi tre saggi, invece, forniscono alcune proposte concrete di riforma volte a rilanciare le sorti del SIWS attraverso: il coinvolgimento delle istituzioni europee (Hemerijck e Ronchi), la compartecipazione di investimenti pubblici e privati (Ciarini e Reviglio), e la messa in discussione del tempo di lavoro e delle politiche di sostegno al reddito (Ciarini e Paci).

Innanzitutto, Colin Crouch (Ciarini, 2020) rinviene alcune incongruenze nella formulazione originale del SIWS, ascrivibili al clima neoliberale di quegli anni, che minano la sua efficacia. Infatti, il sociologo britannico afferma come tra i sostenitori di questo paradigma circolasse un diffuso ottimismo circa il livello di stabilità dell'economia; sicché le tradizionali politiche di protezione sociale venivano stigmatizzate come "passive". Al contrario, l'impatto delle nuove tecnologie sul mercato del lavoro assieme alla recessione hanno dimostrato l'imprescindibilità di quegli stabilizzatori automatici. Inoltre, l'autore si propone di valutare lo sviluppo delle politiche SIWS, riportando un'analisi della spesa pubblica dedicata a istruzione, politiche per la famiglia, e riqualificazione professionale. Egli dimostra come l'impegno dei Paesi scandinavi sia il più consistente, seguito dall'Europa continentale e orientale, mentre i Paesi mediterranei si posizionano in coda. Tuttavia, data la prospettiva di lungo periodo propria dell'investimento sociale, Crouch propone di testare l'efficacia del SIWS tramite un'indagine sull'andamento dell'occupazione e sulla sua composizione. Da ciò ne ricava una correlazione positiva e significativa con l'occupazione femminile, dimostrando come questo paradigma sia efficace nella lotta contro la competizione a bassi salari e valore aggiunto.

Occorre, tuttavia, sottolineare come l'occupazione sostenuta dalle politiche di SIWS non sia sufficientemente al riparo dal rischio appena enunciato. Infatti, il contributo di Ciarini, Girardi e Pulignano (Ciarini, 2020) chiarisce come la torsione *work-first* delle politiche di contrasto alla povertà abbia favorito la crescita di lavoro povero e poco qualificato. La diversa composizione di queste misure ha portato gli autori a selezionare quattro casi studio (Danimarca, Francia, Germania e Italia), accomunati da un'evoluzione lavorista delle loro politiche sociali. Il sistema di protezione più generoso dei quattro appare essere quello danese, sebbene nell'ultimo decennio veda inasprite le condizionalità e ridotti gli importi, seguito dalla pluralità di schemi assicurativi e assistenziali del *welfare* d'Oltralpe. Invece, le riforme Hartz in Germania dei primi anni Duemila hanno favorito il reimpiego di molti beneficiari dei sussidi di disoccupazione in posizioni caratterizzate da bassi salari,

i celebri *mini-jobs* (7,6 milioni nel 2016). L'incremento dei *working poors* ha raggiunto una dimensione tale da spingere il governo di Berlino a introdurre nel 2015 un salario minimo legale, un'assoluta novità per il mercato del lavoro tedesco. Infine, l'Italia ha deciso per ultima di abbandonare lo schema protettivo incentrato sugli ammortizzatori sociali, introducendo la prima misura nazionale di contrasto alla povertà: il reddito di inclusione, sostituito poi dal reddito di cittadinanza (RdC). Tuttavia, dato il recente varo del RdC, è difficile stimarne l'efficacia, potendo solo constatare un livello di *take-up* in linea con molti Paesi europei. Complessivamente, gli studiosi deducono da questa analisi come la svolta lavorista delle politiche sociali abbia accelerato la crescita dell'occupazione a scarso valore aggiunto e retribuzione, estendendo quello stesso mercato secondario che il SIWS si propone di superare.

Un destino simile sembra ricadere su quei lavoratori che "costituiscono" il SIWS stesso, ossia gli impiegati nei servizi alle persone. Difatti, Ciarini (2020) afferma come la crescente dinamica occupazionale in questo settore, che beneficia dell'espansione dell'investimento sociale, presenti le stesse caratteristiche sopra enunciate. Tale fenomeno viene ricondotto alla celeberrima "malattia dei costi", esposta da Baumol (1967), la quale mostra l'esistenza di un *trade-off* tra crescita occupazionale e salariale in questo settore a causa della sua bassa produttività. Gli stringenti vincoli di bilancio portano a escludere la soluzione tradizionalmente proposta in letteratura, la quale poggia su un'elevata spesa sociale tesa a coprire i differenziali di produttività. Pertanto, il curatore del volume presenta una strategia alternativa introdotta, con alcune differenze, in Francia e Germania. Nello specifico, dalla prima metà degli anni Duemila si è sviluppato in Francia un rigoglioso mercato del sociale alimentato dalla diffusione dei voucher. Diversamente, la legislazione tedesca ha incentivato il *caregiving* familiare, affiancato da una crescente offerta privata. Sebbene le ricette presentate differiscano per alcuni aspetti, l'esito occupazionale è pressoché lo stesso: una forza lavoro sottopagata nel basso terziario, costretta a integrare la scarsa retribuzione con il reddito minimo. Questa appare sinora l'unica soluzione alternativa all'impegno pubblico in questo settore, cui si affiancano le variegate misure caratterizzanti il nostro Paese (dai trasferimenti diretti al *welfare* aziendale), le quali delineano una mancanza di strategia.

Passando ai contributi di natura propositiva, Hemerijck e Ronchi (Ciarini, 2020) delineano due interessanti iniziative volte a coinvolgere le istituzioni europee nel rilancio del SIWS dopo la Grande recessione. I due autori, pur confermando l'impatto positivo della combinazione tra politiche di investimento sociale e ammortizzatori tradizionali sulla crisi occupazionale, constatano la ridotta capacità di intervento del *welfare* a causa delle misure di *austerity*. In particolare, i due studiosi rinvencono una contraddizione sorprendente tra l'iniziale sostegno delle istituzioni europee al SIWS, ribadito dal summit di Amsterdam del 1997 fino al Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017, e il successivo abbarbicamento su posizioni rigoriste. A pagarne il costo maggiore sono stati quei Paesi che, allo scoppio della crisi, registravano i maggiori ritardi nell'implementazione dell'agenda dell'investimento sociale, incrementando l'iniziale divergenza a scapito dei Paesi meridionali. Per invertire la rotta, Hemerijck e Ronchi propongono di costituire uno "schema [sovranaZIONALE] di assicurazione" contro la disoccupazione, a sostegno dei Paesi più in affanno dell'Eurozona. Sebbene il progetto originario preveda una riorganizzazione delle varie assicurazioni nazionali contro la disoccupazione – opera assai complessa –, non possiamo fare a meno di notare una certa somiglianza con il nuovo – ben più limitato – strumento di assistenza finanziaria SURE (Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency), volto a sostenere i regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo durante l'attuale crisi

pandemica. Infine, i due autori propongono di scorporare le spese destinate alle politiche di SIWS dai criteri del Patto di stabilità e crescita e del Fiscal Compact, concedendo agli Stati membri una minima estensione della capacità fiscale. Nello specifico, oggetto della concessione sarebbe la componente di *stock* dell'investimento sociale, ovvero le misure inerenti all'istruzione e alla formazione, in quanto le altre due componenti di *flow* (misure agevolanti le transizioni lavorative) e *buffer* (reti di sicurezza inclusiva) ricadono tra le competenze nazionali. In sostanza, entrambe le iniziative proposte aiuterebbero i policy maker europei a superare la contraddizione sopra esposta, ponendo le basi per una strategia sovranazionale di rilancio del SIWS.

Una seconda proposta volta a incrementare la disponibilità finanziaria del SIWS consiste nella compartecipazione di investimenti pubblici e privati a sostegno delle infrastrutture sociali. In particolare, Ciarini e Reviglio (Ciarini, 2020) invitano a “osare” con riguardo alla composizione degli investimenti, in quanto tra il 2007 e il 2017 il peso di questi ultimi sulla spesa pubblica europea è rimasto pressoché stagnante. Tuttavia, appaiono da subito evidenti i rischi legati alla “finanziarizzazione del sociale”, che possono scaturire dall'assoggettamento dei progetti finanziati a logiche di profitto. Gli autori sottolineano, però, come il metodo di valutazione degli investimenti privati giochi un ruolo fondamentale in questa dinamica, presentando due modelli alternativi che sembrano risentire del regime di *welfare* (Esping-Andersen, 1990) cui appartengono. Infatti, se nel Regno Unito il cosiddetto sistema di “pagamento a prestazioni” si limita a considerare il criterio di spesa come principale parametro, in Francia l'attenzione ricade prevalentemente su altri risultati di valore sociale (posti di lavoro creati, numero e tipo di beneficiari ecc.). Inoltre, il secondo modello, che potremmo definire “continentale”, assegna allo Stato e alle banche nazionali di promozione (ad esempio, la Cassa depositi e prestiti) un ruolo di guida e coordinamento degli investimenti, limitando gli effetti in termini di riduzione della spesa pubblica osservabili, invece, nel Regno Unito, alla quale a sua volta si associa un incremento del debito privato teso a finanziare l'acquisto dei servizi stessi. Pertanto, gli studiosi invitano a seguire la strada tracciata dalla Francia con l'obiettivo di rilanciare gli investimenti a sostegno del SIWS che assicurino risultati socialmente desiderabili.

Infine, Ciarini e Paci (Ciarini, 2020) estendono la riflessione sullo sviluppo del SIWS all'impatto del cambiamento tecnologico sul mercato del lavoro, proponendo alcune riforme di policy piuttosto avanzate. Gli autori rimarkano l'importanza del paradosso rappresentato dal lavoro povero, che le politiche sociali non riescono ad affrontare con successo. Con riferimento a questo fenomeno, essi rinviengono nella transizione tecnologica un elemento di rottura epocale che obbliga a una riforma sostanziale delle politiche di *welfare*. In particolare, nella letteratura scientifica, si è ormai affermato il paradigma del *routine-biased technical change*, secondo il quale le principali vittime dell'automazione sono le professioni routinarie tipiche della classe intermedia (Autor *et al.*, 2003). Sebbene le prospettive occupazionali possano spaventare, gli studiosi mostrano al lettore l'altra faccia della medaglia. In particolare, l'impiego massiccio delle nuove tecnologie porterebbe a una liberazione di tempo dovuta all'elevata produttività delle macchine, oltretutto a un significativo incremento dei ricavi da parte delle imprese *hi-tech*, il quale potrebbe sostenere lo sforzo di riforma dello stato sociale. Pertanto, secondo Ciarini e Paci, nella futura “società pluriattiva” vi sarà un crescente bisogno di misure di sostegno al reddito in risposta alle repentine mutazioni occupazionali, le quali dovranno essere affiancate da sussidi o altre forme di incentivazione (ad esempio, contributi figurativi) tesi a riconoscere economicamente e giuridicamente svariate attività fuori mercato (ad esempio, *caregiving*, volontariato ecc.)



come diritto universale del cittadino. Infine, l'innovazione tecnologica consentirebbe la riapertura del dibattito sulla riduzione dell'orario di lavoro (a parità di retribuzione) beneficiando, insieme alle misure sopra citate, soprattutto le lavoratrici, che finora hanno "subito" il carico di attività fuori mercato più gravoso. In sostanza, gli autori contestano la presunta ineluttabilità del declino e della precarizzazione del lavoro, riponendo invece quest'ultimo al centro del dibattito politico, che deve essere guidato da una nuova stella polare: la salvaguardia del tempo.

In conclusione, i diversi contributi di questo volume guidano il lettore verso una riflessione critica sullo stato sociale, prospettandone una riforma radicale e improrogabile. Tuttavia, il modello di SIWS proposto non appare totalmente in linea con il paradigma in voga alla fine dello scorso secolo. Al contrario, il ruolo degli ammortizzatori tradizionali appare cruciale, cui si chiede di affiancare un investimento sociale più generoso e meno lavorista. Infatti, la "società pluriattiva" cui si accenna nell'ultimo saggio sembra garantire una protezione più inclusiva attraverso il conferimento di una serie di diritti universali, i quali riconoscono al cittadino una maggiore libertà di scelta nella gestione del proprio tempo. Pertanto, il paradigma dell'investimento sociale risulta essere il più idoneo ad affrontare le sfide poste dalla transizione tecnologica nonché dall'attuale pandemia.

Gregorio Buzzelli

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AUTOR D. H., LEVY F., MURNANE R. J. (2003), *The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration*, "Quarterly Journal of Economics", 118, 4, pp. 1279-333.
- BAUMOL W. J. (1967), *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, "American Economic Review", 57, 3, pp. 415-26.
- CIARINI A. (a cura di) (2020), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna.
- ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- FERRERA M., HEMERIJCK A., RHODES M. (2000), *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta Editore, Oeiras.
- MARSHALL T. H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.

G. Benvenuto, *Frammenti d'Italia. In un virus il destino di un Paese*, a cura di A. Maglie, Bibliotheka Edizioni, Roma 2020, 333 pp.

L'ampio e denso volume che Giorgio Benvenuto ha dato nel 2020 alle stampe è un'opera legata a filo doppio con il tempo, non solo con la memoria e la storia, ma anche con il presente e il futuro. Da un lato, è un libro di ricordi di un grande protagonista della storia sindacale e politica italiana che, avendo ormai superato con scioltezza e inesauribile energia il traguardo degli 80 anni, ricostruisce per gli amici, gli studiosi e chi ne vuole cogliere l'insegnamento gli episodi salienti di una ricchissima vita attiva in ambito non solo sindacale, ma anche politico e culturale. Dall'altro, è anche un libro che, a 70 anni dalla fondazione, ricapitola e celebra gli elementi fondamentali della storia del sindacato italiano e dell'Unione italiana del lavoro (UIL). E quale traccia autorevole poteva essere lasciata della vicenda ricca e mutevole di quel sindacato, la più piccola tra le confederazioni ma forse proprio per questo più libera e agile nei frangenti esaltanti ma anche in quelli critici, se non quella di