

Attori e territori del welfare

Innovazioni nel welfare aziendale
e nelle politiche di contrasto
all'impovertimento

a cura di Roberto Rizza
e Francesco Bonvicini



**Sociologia
del lavoro**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Sociologia del lavoro

COLLANA DIRETTA DA **MICHELE LA ROSA**

Vice-direttori: Vando Borghi, Enrica Morlicchio, Laura Zanfrini

Redazione: Federico Chicchi, Barbara Giullari,
Giorgio Gosetti, Roberto Rizza

La collana, che si affianca all'omonima rivista monografica, intende rappresentare uno strumento di diffusione e sistematizzazione organica della produzione, sia teorico-interpretativa, sia empirica, di natura peculiarmente sociologica ed inerente la vasta e complessa problematica lavorista delle società postindustriali.

Dall'innovazione tecnologica alle nuove modalità di organizzazione del lavoro, dalle trasformazioni del mercato del lavoro alle diverse forme di lavoro non standard, dalle dinamiche occupazionali alle culture del lavoro, dalla questione giovanile al lavoro informale fino ai temi della qualità: questi gli "scenari" di riferimento entro cui la collana si sviluppa, tentando altresì un approccio capace di rappresentare un utile terreno di confronto per studiosi, operatori ed esperti impegnati nelle differenti istituzioni.

La collana garantisce rigore scientifico e metodologico indipendentemente dai contenuti specifici espressi dagli autori, in coerenza con la legittimità della pluralità di possibili approcci sia di merito sia disciplinari.

Tutti i testi sono preventivamente sottoposti ad almeno due referee anonimi.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Attori e territori del welfare

Innovazioni nel welfare aziendale
e nelle politiche di contrasto
all'impoverimento

a cura di Roberto Rizza
e Francesco Bonvicini



**Sociologia
del lavoro**

FrancoAngeli

Il volume è stato realizzato grazie al contributo della Fondazione Alma Mater di Bologna.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy 1ª edizione.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Presentazione. Il programma di ricerca “fareWELfare”, di <i>Francesco Bonvicini, Roberto Rizza</i>	pag.	7
Prima parte – Mutamenti socio-economici, riconfigurazione e territorializzazione delle policies		
1. Politiche di welfare e nuovi rischi sociali, di <i>Roberto Rizza</i>	»	13
2. Dalla responsabilità sociale d’impresa alla corporate citizenship: il welfare aziendale come modalità complessa di interscambio tra impresa e territorio, di <i>Elena Macchioni</i>	»	29
3. Welfare aziendale territoriale: semantiche, innovazioni e primi esempi, di <i>Riccardo Prandini</i>	»	45
4. La dimensione economico-finanziaria del welfare aziendale, contrattuale e territoriale, di <i>Giovanni Maria Mazzanti</i>	»	80
5. Le politiche socio-assistenziali in Italia: caratteri, dinamiche e questioni aperte, di <i>Alessandro Martelli</i>	»	87
6. Per una storia sociale dei consumi in Italia: dal dopoguerra alla società della crisi, di <i>Roberta Paltrinieri</i>	»	102
Seconda parte – Dalle imprese al territorio: le possibilità di un welfare aziendale territoriale		
7. Modelli di welfare aziendale e vettori di azione territoriale a Bologna, di <i>Matteo Orlandini</i>	»	117

8. Lo scambio sociale come accoppiamento tra contrattazione di secondo livello e welfare aziendale: il caso bolognese, di Matteo Orlandini	pag.	136
Terza parte – Percorsi di impoverimento e policies di livello locale per adulti in difficoltà		
9. La vulnerabilizzazione degli adulti con carichi familiari: dal livello nazionale alla situazione bolognese, di Jamel Napolitano	»	155
10. Misure di contrasto all’impoverimento adulto a Bologna e provincia, di Jamel Napolitano, Maria Chiara Patuelli	»	175
Bibliografia di riferimento	»	195

Presentazione.

Il programma di ricerca “fareWELfare”

di *Francesco Bonvicini** e *Roberto Rizza***

La Fondazione Alma Mater (FAM) nasce con l’obiettivo di facilitare la collaborazione tra l’Ateneo di Bologna e gli attori del territorio. Negli anni, la sua attività si è concentrata sul sostegno a studi e ricerche sui temi dell’innovazione in diversi settori, promuovendo la formazione e il trasferimento di conoscenza tra il mondo della scienza e il mondo del lavoro. Con lo scopo di mettere in comunicazione le eccellenze in campo universitario, le realtà imprenditoriali di successo e le buone prassi aziendali, FAM ha progettato e coordinato Tavoli Tematici e Osservatori permanenti sui temi dell’innovazione a forte impatto sociale.

Questo volume presenta i risultati dell’attività di ricerca del Tavolo Tematico “fareWELfare” che si è posto l’obiettivo di favorire un dialogo continuo e sistematico tra tutti gli attori - pubblici e privati - che nel territorio bolognese ed emiliano-romagnolo sono interessati a individuare e discutere le priorità in termini di politiche e a identificare le esigenze in termini di servizi in risposta ai nuovi rischi sociali, allo scopo di individuare un modello di governance territoriale condiviso ed efficace, a fronte delle profonde trasformazioni sociali, economiche e demografiche che negli ultimi anni hanno radicalmente modificato i bisogni e le domande degli individui e delle comunità.

Il Tavolo si è focalizzato su forme innovative e non convenzionali di protezione e promozione sociale che si stanno affiancando e che integrano il welfare pubblico a livello locale e ha rappresentato un’opportunità per consolidare e formalizzare reti e relazioni già in essere sul territorio. Inoltre, la ricerca svolta e i seminari che il tavolo tematico ha ospitato, sono stati uno strumento per valorizzare e disseminare alcune best practices realizzate in ambito locale e nazionale.

* Direttore Corporate HR presso Alfa Wassermann, Coordinatore della ricerca “fareWELfare”, Fondazione Alma Mater.

** Università di Bologna, Coordinatore della ricerca “fareWELfare”, Fondazione Alma Mater.

Più in dettaglio, il tavolo tematico “fareWELfare”, i seminari e l’attività di ricerca che ne è sorta, hanno avviato una riflessione sulla trasformazione dei rischi sociali e sull’analisi di alcune aree di policy di livello locale considerate particolarmente significative: la prima si riferisce alla crescita di rilevanza che sta assumendo negli ultimi anni il welfare “contrattuale” e quello “aziendale”, vale a dire gli interventi di welfare che le imprese realizzano in seguito ad accordi fra le parti sociali nell’ambito della contrattazione nazionale, categoriale e decentrata, oppure i dispositivi di welfare che all’interno delle singole imprese, di solito su iniziativa dell’imprenditore, sono attivati. Si va dal sostegno al reddito alla formazione, dalla transizione scuola-lavoro alle politiche di conciliazione vita-lavoro, dalla previdenza complementare all’assistenza agli anziani non autosufficienti, dalla salute al wellness, dalla cura dell’infanzia alle emergenze abitative. La seconda area di policy analizzata è stata quella che fa riferimento alle forme di contrasto alla povertà, con particolare riferimento ai processi di impoverimento della popolazione adulta colpita dalla crisi economica in corso.

Si noti come sin dalla fine degli anni Novanta, con la definizione della Strategia Europea per l’Occupazione, sino ad arrivare alle Comunicazioni del 2005 e del 2008 sugli obiettivi comuni di protezione sociale (n. 706 e 418) e al programma Horizon 2020, l’Unione Europea ha sollecitato gli Stati membri a progettare e introdurre in maniera coordinata e sostenibile nuove politiche di welfare. E a puntare, nel fare questo, sui partenariati pubblico-privato, su forme di project financing in cui i soggetti privati di un determinato territorio siano pienamente coinvolti. Lo scopo è non solo e semplicemente quello di reperire risorse in tempi di crisi, ma condividere finalità di protezione e promozione sociale secondo un concetto alto e poliarchico di sussidiarietà.

Coerentemente a questi auspici, i lavori del Tavolo Tematico “fareWELfare” sono stati così impostati: una prima fase di concertazione durante la quale i diversi attori pubblici e privati che hanno partecipato al Tavolo, raggruppati in base ai temi individuati, si sono confrontati e hanno approfondito gli argomenti trattati, individuando le priorità e gli obiettivi da perseguire nel corso dei lavori. Una seconda fase di studio e ricerca per ciascuna area di policy analizzata, una terza fase di proposta sulla base delle priorità individuate e delle risultanze della fase di studio, in cui sono state elaborate possibili risposte e soluzioni condivise che potrebbero essere tradotte in attività e progetti specifici.

Questa, l’architettura del Tavolo Tematico “fareWELfare”, i cui risultati sono condensati in questo volume. La prima parte si incentra sui principali mutamenti socio-economici e la conseguente riconfigurazione e territorializzazione delle policies. Si affrontano temi relativi alle politiche di welfare e ai nuovi rischi sociali, alla responsabilità sociale d’impresa e alla corporate citizenship, al welfare aziendale territoriale, alla sue semantiche, innova-

zioni e alla prime esperienze, alla dimensione economico-finanziaria del welfare aziendale, contrattuale e territoriale, alle politiche socio-assistenziali in Italia, alla storia sociale dei consumi e ai percorsi di impoverimento. L'obiettivo è quello di offrire un inquadramento delle principali dimensioni problematiche relative alle due aree di policy approfondite: quella relativa al welfare contrattuale-aziendale e quella riferita alle politiche di contrasto all'impoverimento.

La seconda parte del volume dà conto della ricerca svolta nell'ambito dell'area provinciale bolognese sul fenomeno del welfare contrattuale-aziendale e presenta, da un lato, i modelli di welfare aziendale che si sono andati formando a livello territoriale, e dall'altro riflette sulle prospettive di costruzione di un welfare territoriale a Bologna.

La terza parte del volume si incentra sulla ricerca svolta in riferimento ai percorsi di impoverimento e alle policies di livello locale in favore degli adulti in difficoltà. È affrontato il tema della vulnerabilizzazione degli adulti con carichi familiari e sono approfondite le misure di contrasto all'impoverimento adulto a Bologna e provincia.

In conclusione vogliamo ringraziare tutti gli attori che hanno partecipato al Tavolo Tematico "fareWELfare" ed ai finanziatori per il contributo che dai rispettivi punti di vista hanno apportato al buon esito del lavoro che presentiamo in questo volume. Ci auguriamo che questo rappresenti un primo stadio di collaborazione per la riflessione e la proposta di azioni innovative nell'ambito delle politiche di welfare di livello territoriale a Bologna.

Prima parte
Mutamenti socio-economici, riconfigurazione
e territorializzazione delle policies

1. Politiche di welfare e nuovi rischi sociali

di *Roberto Rizza**

1. Introduzione

L'ampliamento delle politiche di welfare che si è realizzato nell'era postbellica fino alla fine degli anni '70 del secolo scorso, è stato propiziato, anche in Italia, da circostanze favorevoli. Una crescita economica trainata da un settore manifatturiero in continua espansione che ha assicurato alti livelli retributivi per una quota ampia della popolazione lavorativa; famiglie nucleari stabili che hanno garantito il sostegno a bambini, anziani e altre persone bisognose di cura; basso livello di disoccupazione e carriere lavorative stabili (Flora e Heidenheimer 1982; Esping Andersen 1990; Ferrera 1993).

Nell'attuale epoca post-industriale, le condizioni socio-economiche sono cambiate profondamente: la maggior parte dei posti di lavoro è creato nel settore terziario; l'innalzamento dell'occupazione è soprattutto generato dall'aumento del lavoro femminile; la crescita economica è meno forte e più incerta rispetto ai gloriosi trent'anni post-bellici soprattutto per effetto della limitata produttività del lavoro nei servizi (Esping Andersen 2000); i mutamenti tecnologici hanno minato la sicurezza dell'impiego di ampie quote di popolazione lavorativa e soprattutto delle persone con qualifiche professionali basse; la crescente competizione internazionale determinata dalla globalizzazione ha incrementato la flessibilità dei processi produttivi e l'instabilità delle carriere lavorative (Reyneri 2011).

A queste trasformazioni sociali ed economiche non ha corrisposto un analogo cambiamento nel sistema di welfare italiano, che proprio per la sua inerzia, è stato uno degli attori che ha determinato un aumento degli squilibri e delle diseguaglianze sociali, anziché operare per un loro riassorbimento. Il welfare italiano, infatti, parrebbe negli ultimi decenni aver distribuito vantaggi verso gruppi che erano già beneficiati da protezioni e diritti, escludendo i portatori dei nuovi rischi sociali (Migliavacca e Ranci 2011).

* Università di Bologna, Coordinatore della ricerca "fareWELfare", Fondazione Alma Mater.

Così, nel corso di pochi anni, in assenza di una riformulazione delle politiche sociali, le tre istituzioni sulle quali le società industriali si sono rette – lavoro, famiglia e welfare – hanno fortemente ridotto la loro efficacia in termini di creazione di benessere per una quota crescente della popolazione.

Per quanto concerne la prima istituzione – il lavoro – assistiamo all'erosione della sua capacità di inclusione sociale (Gallie e Paugam 2000; Borghi e Rizza 2006; Ranci 2010), conseguenza dell'accelerato ritmo dell'innovazione tecnologica e dei frequenti processi di riorganizzazione delle imprese che provocano una maggiore instabilità delle carriere lavorative, soprattutto dei giovani (Blossfeld *et al.* 2011), dando luogo a crescenti condizioni di precarietà e alla presenza di nuovi outsiders nel mercato del lavoro. L'indebolimento della stabilità delle carriere lavorative, richiede una riconfigurazione delle politiche del lavoro che potrebbero orientarsi in special modo attorno ai seguenti assi di intervento: *i*) i servizi per l'impiego, al fine di accrescere le opportunità di inserimento e reinserimento lavorativo di una quota crescente di persone con carriere prolungatamente frammentate, che alternano periodi (brevi) di occupazione (instabile) e periodi (lungi) di disoccupazione; *ii*) l'omogeneizzazione dei trattamenti di protezione del reddito di chi è senza lavoro, nonché il loro allargamento anche a coloro che non appartengono alla categoria convenzionale dei disoccupati, come per esempio la quota crescente di lavoratori precari e le cosiddette forze lavoro potenziali (Berton *et al.* 2009; Reyneri 2011; Rizza e Gualmini 2013); *iii*) infine l'individuazione di interventi di assistenza per la popolazione povera e vulnerabile, permanentemente esclusa dai percorsi di inclusione lavorativa.

Per quanto concerne la seconda istituzione - la famiglia - i mutamenti demografici e la sua riorganizzazione interna l'hanno profondamente modificata, indebolendo la capacità protettiva delle reti di relazione parentali. Le famiglie formate da un unico componente sono cresciute, così come sono diminuite quelle formate da un unico percettore di reddito, il *male breadwinner*, in seguito all'incremento dell'occupazione femminile. Se da un lato questi fenomeni sono il portato dello storico processo di emancipazione femminile, dall'altro rendono sempre più difficile per le famiglie da sole, senza ulteriori aiuti offerti dallo stato o dal mercato, sostenere i membri più deboli: bambini, anziani non autosufficienti, inabili al lavoro. La difficoltà di conciliare le varie incombenze che gravano sulla famiglia portano perciò a un sovraccarico di compiti difficilmente fronteggiabili. Le analisi comparative internazionali (Saraceno e Keck 2010; Pfau-Effinger e Rostgaard 2011) mostrano come tale sovraccarico, soprattutto coincidente con la nascita di figli, si scarichi soprattutto sulle donne, il cui rischio di abbandonare l'occupazione aumenta. Di fondamentale importanza, in questa direzione sono pertanto, *i*) le politiche di welfare orientate a facilitare la conciliazione tra compiti lavorativi e impegni familiari. L'incremento del numero di per-

sone anziane fragili e dipendenti da sostegni esterni perché non autosufficienti, comporta inoltre la necessità di intervenire sulle *ii*) politiche di *long term care* (cure di lungo periodo) (Pavolini e Ranci 2008) in campo sociale e sanitario.

La terza istituzione – il *welfare state* – rimane spesso intrappolato in un modello non più in sintonia con i nuovi rischi sociali (Taylor-Gooby 2004). Come evidenzia Ranci a questo proposito (2009, 4): «mentre la protezione contro i rischi era garantita nella società industriale dall'associazione tra un lavoro sicuro, una stabile divisione dei ruoli all'interno della famiglia nucleare e un'estensione progressiva delle garanzie fornite dallo stato sociale, al giorno d'oggi i nuovi rischi emergono proprio quando insicurezza occupazionale, instabilità del reddito, crescente fragilità del sostegno familiare e l'inerzia delle istituzioni di welfare si intrecciano». Per farvi fronte, emerge con forza la necessità *i*) di reperire risorse aggiuntive da iniettare nei sistemi di welfare, al fine di mobilitare finanziamenti di provenienza privata, supportando il sistema pubblico e integrandolo per far fronte alle crescenti aspettative e alla mancata copertura dei bisogni.

Esaminiamo ora in maniera più dettagliata gli ambiti di vulnerabilità richiamati, esito della modificazione dei rischi sociali, e valutiamo, in sintesi, le politiche necessarie ad attenuarli, per poi osservare se il sistema di welfare italiano sia mutato in corrispondenza.

2. Le politiche del lavoro di fronte all'emersione dei nuovi rischi sociali

Abbiamo visto come i nuovi rischi legati al lavoro siano caratterizzati dalla crescita di una quota di popolazione con un rapporto temporaneo e intermittente con il mercato del lavoro, sottoposta a condizioni di instabilità ripetuta e prolungata e a conseguenti frequenti episodi di disoccupazione, mentre parallelamente è possibile osservare l'incremento di una popolazione permanentemente esclusa dal mercato del lavoro. Si tratta di tendenze che si sono tradotte in un aumento della disoccupazione e del precario inserimento nel mercato del lavoro per una quota rilevante di popolazione (giovani, immigrati, donne e uomini a bassa qualificazione difficilmente ricollocabili). L'attuale crisi economica non ha fatto che peggiorare questo andamento, ma con effetti differenziati sul territorio nazionale: al nord la crisi industriale ha spiazzato soprattutto i lavoratori maschi a bassa qualificazione, mentre nel mezzogiorno le attuali dinamiche hanno favorito la costituzione di una vera e propria *underclass* connotata da esclusione permanente dai circuiti del lavoro regolare e colpita da forte povertà (Morlicchio 2012; Migliavacca e Ranci 2011).

Inoltre, l'espansione del lavoro temporaneo ha comportato l'emergere di due condizioni oggettive di insicurezza lavorativa che in Italia colpiscono

soprattutto i giovani: una fa riferimento al fenomeno dell'instabilità, l'altra a quello della precarietà. Il primo termine si riferisce alla condizione contrattuale ed è determinato dall'aspetto giuridico dell'occupazione e dunque è caratterizzato dalla diffusione del lavoro temporaneo che, come noto, in Italia tende a concentrarsi sui giovani (Reyneri 2011; De Luigi e Rizza 2011; Abbiati 2012); il secondo riguarda le carriere occupazionali dei giovani e la mancanza di continuità lavorativa indipendentemente dal tipo di contratto, oltre che l'assenza di forme di protezione garantite dalle politiche di welfare (Berton *et al.* 2009). La crisi sembra aver peggiorato in misura significativa la probabilità dei giovani atipici di transitare ad un'occupazione permanente, a fronte di un miglioramento delle fasce più adulte (35-64 anni). Un approfondimento realizzato da Goglio e Rizza (2014) mette infatti in evidenza, non solo che l'esito più normale a distanza di 12 mesi per chi svolge un lavoro temporaneo continua ad essere l'area del lavoro a termine, tanto per i giovani (15-24 anni) quanto per i giovani-adulti (25-34 anni), ma anche che la probabilità di transitare ad un'occupazione dipendente a tempo indeterminato si riduce di alcuni punti percentuali. Per di più, per i più giovani (15-24enni), rispetto al passato, è anche aumentato il rischio di passare da un lavoro atipico alla disoccupazione o all'inattività. Seppure un contratto di breve durata non significhi automaticamente un futuro di inoccupazione poiché non sono da escludere celeri passaggi ad altre attività lavorative, dalle analisi svolte da Berton *et al.* (2009) e da Abbiati (2011), si evidenzia però che quasi la metà delle interruzioni dà luogo a prolungati periodi di non lavoro, che nella maggior parte dei casi durano anche 12 mesi. La *job tenure*, ovvero la durata media dei rapporti di lavoro per i giovani-adulti, diminuisce fortemente soprattutto a partire dal 1998, fino a raggiungere la quota del 17% per i contratti di lavoro a *tenure* bassissima, ovvero della durata di un anno, ed arrivare al 30% per i rapporti di lavoro che proseguono al massimo tre anni.

Sotto questo profilo, il prolungamento della ricerca del primo lavoro per ottenere una posizione fin dall'inizio più stabile potrebbe essere la soluzione migliore. Come è evidente però, tale strategia di fronteggiamento delle condizioni di precarietà è condizionata dalla presenza o meno di un sostegno familiare, considerando l'assenza di strumenti di supporto al reddito per chi è alla ricerca del primo lavoro o è colpito da carriere di breve durata e intermittenti, unita all'inefficacia dei servizi per l'impiego nel *matching* fra domanda e offerta (Cantalupi e Demurtas 2009). Infine, deve essere considerata l'assenza in Italia, diversamente da quanto avviene negli altri paesi europei, di uno schema di reddito di inserimento e di ultima istanza per chi non può accedere ad altre forme di protezione del reddito.

Ma vediamo di esaminare in sequenza le caratteristiche di questi interventi in Italia, partendo dai servizi per l'impiego, proseguendo con i bene-

fici per chi è senza lavoro e concludendo con le forme di assistenza sociale per chi non può avvalersi di altri strumenti di compensazione.

Per quanto riguarda i servizi per l'impiego, il nostro Paese si presenta con una forte frammentazione territoriale, mentre il ridotto sviluppo delle politiche di sostegno al reddito per chi rimane senza lavoro e il fortissimo dualismo tra chi può esserne beneficiato e chi ne è escluso, non favorisce una armonizzazione in senso universalistico delle misure. Le politiche di (re)inserimento hanno così esiti profondamente diversi da territorio a territorio. L'esiguo sostegno economico offerto alle politiche attive (0,5% circa sul PIL) e ai servizi per l'impiego obbliga questi ultimi a ricorrere alle risorse integrative del Fondo sociale europeo. Il quadro che emerge è dunque molto disomogeneo e contraddistinto da un rendimento rovesciato rispetto a quello offerto dalla geografia del Paese: ad aree che richiedono un più puntuale intervento, perché afflitte da alti livelli di disoccupazione o di instabilità (mezzogiorno), corrispondono quasi sempre servizi poco efficienti, soprattutto in riferimento all'accompagnamento al lavoro e al raccordo con la formazione. Il risultato è che i processi di intermediazione finiscono per andare solo a vantaggio dei soggetti immediatamente collocabili e dunque meno bisognosi (Gilli e Landi 2009).

Per quanto concerne i benefici per chi è senza lavoro, al di là delle differenze tra Paesi e della specifica situazione italiana, le condizioni strutturali dell'economia post-industriale precedentemente ricordate e che si riferiscono, tra le altre cose, alla ridotta produttività del lavoro, richiedono la più ampia mobilitazione possibile della popolazione attiva, al fine di stabilizzare percorsi di crescita economica e occupazionale in grado di assicurare una maggiore capacità, da parte degli individui, di fronteggiare i nuovi rischi e le nuove sfide (Esping Andersen *et al.* 2002). È per questa ragione che negli ultimi anni si è imposto il paradigma dell'attivazione che ha significato la sperimentazione di percorsi che hanno cercato di legare/subordinare i benefici di reddito degli assistiti alle politiche proattive (Barbier 2005). Dal momento che, per far fronte ai nuovi rischi sociali sul lavoro è di assoluta importanza la crescita della popolazione attiva, l'identificazione dei soli disoccupati, come il gruppo prioritario tra le persone inoccupate in età da lavoro al quale rivolgere politiche di inserimento occupazionale, si dimostra insufficiente. Sotto questo profilo due paiono le direzioni lungo le quali procedere: (a) la ri-categorizzazione dei rischi e (b) l'omogeneizzazione delle indennità. Clasen e Clegg (2011) per il primo aspetto, ritengono indispensabile mettere in moto processi in grado di estendere la copertura dei rischi non ai soli disoccupati, ma anche ad altri gruppi della popolazione in età da lavoro. Si tratta in altri termini di estendere il concetto di disoccupazione, poiché gradualmente esso «sta perdendo di importanza come concetto operativo nell'ambito delle politiche sociali e del mercato del lavoro» (Ibidem, 8).

Tali considerazioni stanno trovando un riscontro anche nelle rilevazioni compiute dagli istituti più accreditati di raccolta di dati statistici. Per quanto riguarda l'Italia, nell'autunno del 2011, Istat ha rilasciato una serie di indicatori complementari al tasso di disoccupazione che si rivelano particolarmente utili per approfondire l'analisi della situazione occupazionale¹. Questi indicatori, arricchendo la precedente classificazione gerarchica nei tre gruppi mutuamente esclusivi di occupati, disoccupati e inattivi, con la codifica di alcune aree grigie tra occupazione/disoccupazione e tra disoccupazione/inattività, consentono di cogliere nelle posizioni ambigue tra lavoro e non lavoro aspetti inediti della debolezza dell'offerta di lavoro. Un primo sguardo alla condizione professionale degli intervistati dalla Rilevazione Continua delle Forze Lavoro – Istat (anni 2004 e 2011), ricavata scorpendo dagli inattivi quanti cercano un lavoro ma non sono disponibili ad iniziarlo entro due settimane dall'intervista², e quanti non stanno cercando attivamente un'occupazione, ma sarebbero disponibili se ce ne fosse l'opportunità, mette infatti in luce una diversa rappresentazione della realtà rispetto alla composizione “ufficiale” delle forze di lavoro. Lo spostamento delle cosiddette “forze di lavoro potenziali” (composte quasi interamente da individui disponibili a lavorare ma che non cercano attivamente) dall'aggregato degli inattivi a quello dei disoccupati, porterebbe quest'ultimo, infatti, ad un sostanziale raddoppio per tutte le fasce d'età. Tale evidenza empirica mostra ulteriormente quanto l'integrazione fra politiche diverse (di conciliazione, di formazione, di inserimento attraverso i servizi per l'impiego, di fusione tra politiche attive e passive in una logica di attivazione) potrebbe favorire la mobilitazione al lavoro di quote di popolazione, che adottando una concezione ristretta di disoccupazione, non sarebbero incluse in programmi di inserimento al lavoro, pur essendo disponibili, sotto certe condizioni, ad accettare un impiego. In termini di policy, la ri-categorizzazione dei rischi si può manifestare in diversi modi. Per esempio attraverso una armonizzazione dei benefici di reddito tra i rischi di disoccupazione ed altri rischi affrontati dalle persone in età da lavoro (difficoltà nella conciliazione vita-lavoro, barriere all'ingresso per i giovani senza precedenti esperienze professionali). Oppure, riconsiderando le condizioni di rischio, dal momento che in epoca industriale l'evento maggiormente rischioso era quello di essere fuori dal lavoro, data la sua capacità di generare mediamente redditi soddisfacenti. In epoca post-industriale, al contrario, assistiamo a un incremento dei lavoratori poveri (*in-work pover-*

¹ Negli Stati Uniti è dalla metà degli anni sessanta che il Bureau of Labor Statistics propone una serie di “*alternative measures of labor underutilization*” affiancate al tasso di disoccupazione ufficiale.

² Fanno parte della stessa categoria anche quanti hanno trovato un lavoro che inizierà entro tre mesi ma non sarebbero disponibili ad anticipare, quanti lo inizieranno dopo tre mesi e quanti sono in attesa degli esiti di precedenti azioni di ricerca.

ty), che potrebbero trarre giovamento da benefici di reddito via indennità o da una riduzione del carico contributivo e fiscale. Un'altra opzione di policy potrebbe essere quella di estendere l'eleggibilità agli inattivi "scoraggiati" e alle persone incluse precariamente nel mercato del lavoro e prive di protezione a causa di insufficienti livelli di contribuzione e ridotta anzianità lavorativa rispetto ai requisiti richiesti. Tali aspetti si saldano con la necessaria omogeneizzazione delle indennità, dal momento che nell'economia dei servizi, la discriminazione che l'assetto assicurativo provoca nei confronti dei lavoratori flessibili, non può più essere incoraggiata. La logica basata sulla premialità di chi può vantare buoni contributi e migliori prestazioni, punendo chi ha un rapporto instabile con il mercato del lavoro, perde infatti di senso. Si tratta dunque, non tanto di eliminare protezioni assicurative, quanto di rendere meno ampio il gap tra indennità basate sui contributi versati e benefici assistenziali, fino a giungere, dopo una breve fase assicurativa, a un unico schema di tutela dei disoccupati di natura assistenziale, capace però di includere quelle aree grigie tra disoccupazione e inattività, utili alla più ampia mobilitazione della popolazione in età da lavoro attraverso le politiche di attivazione.

È evidente come su questi fronti il welfare italiano sia inerte. La legge n. 92 (detta anche legge Fornero dal nome del Ministro che l'ha proposta) costituisce un primo tentativo del tutto insufficiente, abrogando l'indennità a requisiti ridotti in favore dell'introduzione della cosiddetta miniAspi, l'assicurazione sociale per l'impiego a trattamento breve. Un importante aspetto relativo all'introduzione della miniAspi è l'abrogazione della anzianità assicurativa, mentre è mantenuto il criterio dell'anzianità contributiva: si tratta di un mutamento di una certa rilevanza più per la direzione che prende che per l'efficacia della protezione garantita, poiché se da un lato amplia il numero di lavoratori, soprattutto giovani, che ne sono beneficiati, andando a coprire i lavoratori con contratti temporanei, dall'altro non va dimenticato che ha una durata massima di sei mesi e importi modesti³.

Infine, per quanto riguarda i servizi socio-assistenziali in Italia, due paiono essere le principali criticità determinate dall'inerzia delle politiche di welfare di fronte al rapido mutamento dei rischi sociali (come evidenziato da Alessandro Martelli in questo volume).

Innanzitutto, la permanenza di una forte frammentazione istituzionale degli interventi, suddivisi su base categoriale con evidenti vuoti di copertura. Gli schemi di redistribuzione monetaria si concentrano su trasferimenti pensionistici, mentre l'ISE, che doveva rappresentare il criterio unificato per l'accesso alle prestazioni soggette alla prova dei mezzi, ha avuto un'applicazione ridotta, non intervenendo in maniera significativa sulla dif-

³ Stefano Sacchi (2013) ha calcolato che il numero di lavoratori che non potranno avvalersi di un sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro, sarà ridotto dalla MiniAspi dei due terzi circa, ossia da 2 milioni a 600 mila approssimativamente.