



## Diversi welfare diversi percorsi

Alcuni spunti di riflessione sul rapporto tra politiche assistenziali e lavoro

**Yuri Kazepov**  
(Università di Urbino)

Welfare e cittadinanza nel mercato del lavoro europeo  
Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"  
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Modena, 22 maggio 2006



Instituto di Sociologia  
Università di Urbino "Carlo Bo"  
Via A. Saffi, 15  
I – 61029 Urbino (PU)

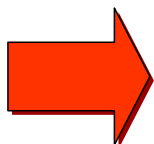
Tel. +0722-305739 (diretto)  
Tel. +0722-305732 (segreteria)  
Fax. +02-700449274 (virtuale)  
E-Mail yuri.kazepov@uniurb.it

1

### Sfide simili, vulnerabilità differenti

La maggior parte dei sistemi di welfare Europei deve affrontare sfide simili che impongono di rivedere la relazione tra misure di protezione sociale e mettono a rischio la sostenibilità dei modelli di welfare Europei.

Le sfide sono note:



- **Mutamenti demografici** (bassa fertilità e aspettative di vita crescenti, subnuclearizzazione e individualizzazione, indebolimento delle reti di reciprocità...)
- **Mutamenti nel mercato del lavoro** (disoccupazione, crescente instabilità ed eterogeneità delle biografie professionali)

Questi mutamenti comportano un aumento della vulnerabilità sociale ma vengono filtrati dai sistemi di welfare dei singoli paesi in modo differenziato.

La conseguenza è che sistemi diversi producono *istituzionalmente* contesti di vulnerabilità differenti .....ma anche i sistemi di welfare cambiano.

In che direzione?



Scopo del mio intervento è illustrare come alcuni cambiamenti nelle politiche sociali in Europa influenzino il rapporto tra politiche assistenziali e lavoro, mostrando l'importanza di considerare i loro contesti istituzionali. Per raggiungere questo scopo cercherò di dare alcune risposte più puntuali alle seguenti domande.

- 1 Quali sono i processi di cambiamento nelle politiche sociali in Europa?
- 2 Qual è l'impatto di questi cambiamenti nei diversi sistemi di welfare?
- 3 Come si colloca il caso italiano in una prospettiva comparata?

Esemplificherò i cambiamenti cercando di mostrare alcune criticità della relazione tra politiche assistenziali e politiche del lavoro e alcune implicazioni del cambiamento.



Negli ultimi 10-15 anni le riforme di welfare in Europa hanno implicato sempre più dei processi di:

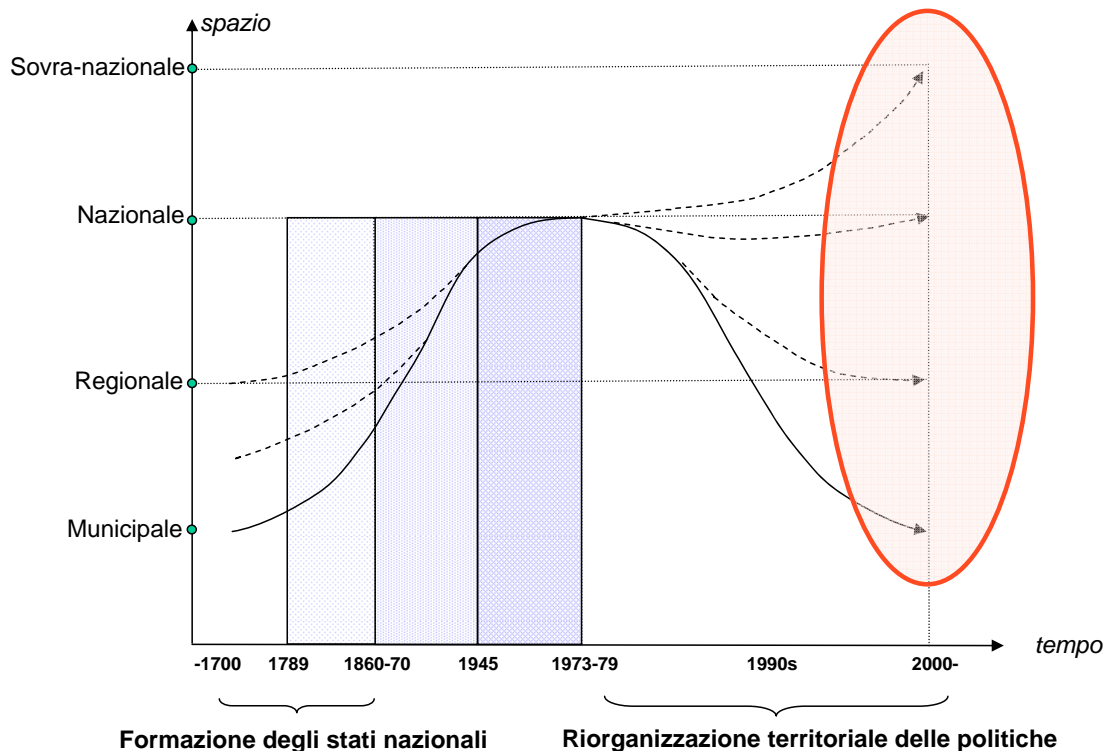
- 1 **ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali** (*rescaling*)
- 2 **la moltiplicazione di attori** che disegnano, gestiscono, provvedono alle politiche di welfare (*governance*)

L'effetto congiunto di questi processi è stato spesso identificato come un cambiamento volto a promuovere la *sussidiarietà* e la *governance multi-livello*.

Questa almeno è la retorica politica (sia nazionale sia europea) che ha giustificato le riforme che hanno decentrato le politiche sociali a livello locale. Ma qual è l'impatto di questi processi nei diversi contesti di welfare?



La capacità regolativa dello Stato Nazionale ha subito un profondo mutamento nelle modalità organizzative, portando negli anni a strutturare un sistema multi-livello.



### *Rescaling* implicito

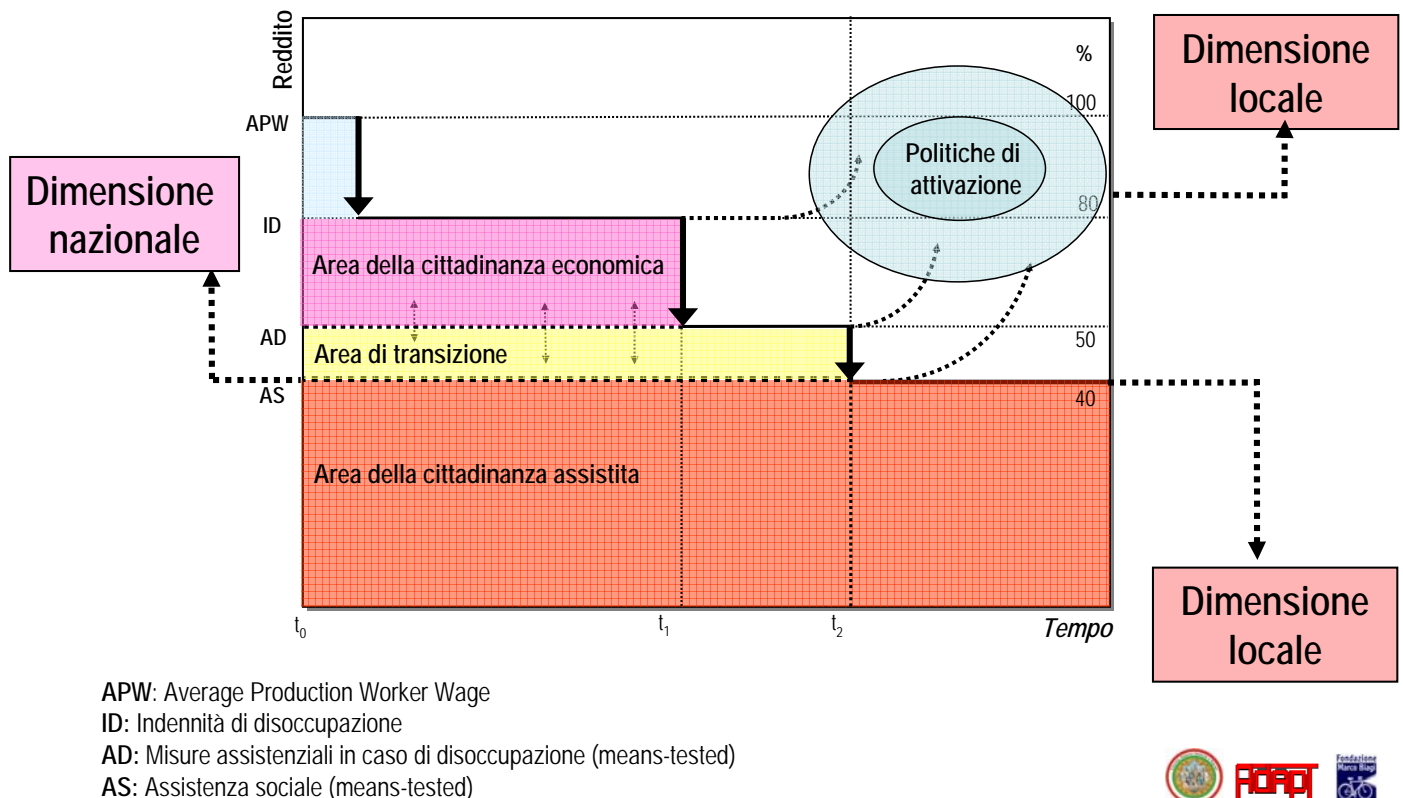
La ri-organizzazione territoriale implicita delle politiche sociali può essere identificata in tutti quei processi che mutano gli equilibri tra misure specifiche regolate a livelli territoriali diversi. Per esempio il passaggio da politiche di natura assicurativa a politiche assistenziali o a un crescente ruolo delle politiche di attivazione individualizzate.

### *Rescaling* esplicito

La riorganizzazione territoriale avviene attraverso esplicite riforme che spostano la responsabilità regolativa ad attori istituzionali di differenti livelli territoriali (e.g 328/00). Tendenze recenti vedono prevalere uno spostamento verso il basso, attraverso processi di devolution; questo tuttavia non è da dare per scontato in tutti i paesi e alle stesse condizioni. Alcuni paesi stanno attraversando un periodo di ri-accentramento.



Esternalizzazione, individualizzazione, attivazione, privatizzazione.....

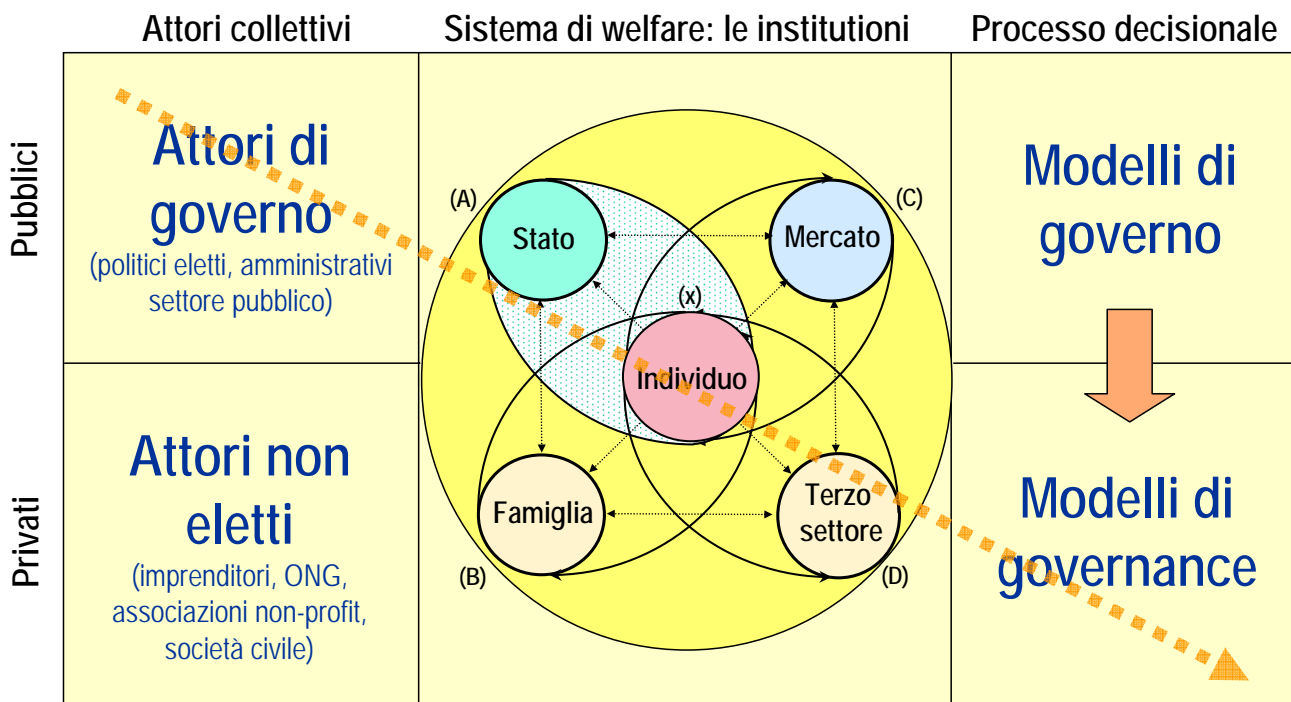


I processi di riorganizzazione territoriale delle politiche sociali non hanno luogo in un *vacuum* istituzionale. Al contrario, si inseriscono e sovrappongono ad altri processi di cambiamento in corso.

Si pensi ai processi di esternalizzazione, privatizzazione, individualizzazione degli interventi, alle nuove pratiche di *new public management* che caratterizzano le riforme degli ultimi decenni.

Tali cambiamenti hanno reso il panorama degli attori più complesso. Sempre più attori, infatti, sono stati coinvolti nel disegno delle politiche sociali, nella loro attuazione e gestione.

Una delle conseguenze di questa moltiplicazione degli attori è la ridefinizione dei processi di decisione politica e la diffusione di "nuovi" modelli di governance.



La moltiplicazione degli attori e il loro ruolo nei vari paesi e i processi di ri-organizzazione territoriale non risultano comprensibili se non si considerano da un lato gli assetti istituzionali dei sistemi di welfare, dall'altro il contesto culturale che legittima tali assetti.

Da un punto di vista istituzionale i sistemi di welfare presentano un grado di coerenza relativamente alto con i principi di regolazione che li caratterizzano quali la *redistribuzione* (politiche universalistiche), lo *scambio* (politiche liberali), la *reciprocità* (politiche basate su sussidiarietà attiva o passiva).

Tale coerenza si riflette da un lato negli esiti del funzionamento istituzionale (e.g. povertà, disuguaglianza, ...) dall'altro nell'impatto dei cambiamenti, che "dipendono" dal sistema di welfare di riferimento (*path dependence*).



| SISTEMI DI WELFARE IN EUROPA (EU15) |                                      | UK     | DK     | DE     | IT     | EU-15  |
|-------------------------------------|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                                     |                                      | 2000   | 2000   | 2000   | 2000   | 2000   |
| Famiglia                            | Famiglie monoparentali               | 19,8   | n.a.   | 10,3   | 4,1    | 9,7    |
|                                     | Tasso di fertilità                   | 1,64   | 1,34   | 1,34   | 1,25   | 1,53   |
|                                     | Nascite fuori dal matrimonio         | 39,5   | 44,9   | 23,1   | 9,2    | 27,2   |
|                                     | Divorzi e separazioni                | 2,6    | 2,7    | 2,4    | 0,7    | 1,9    |
| Lavoro                              | Tasso di occupazione (F, 15-64)      | 65,1   | 72,1   | 57,9   | 41,1   | 53,8   |
|                                     | Tasso di disoccupazione (M 55-64)    | 5,5    | 3,9    | 12,6   | 4,4    | 8,0    |
|                                     | Tasso di disoccupazione (G 15-24)    | 12,7   | 7,35   | 9,1    | 30,7   | 16,2   |
|                                     | Disoccupati di Lungo periodo (15-64) | 28,0   | 20,0   | 51,5   | 61,3   | 45,2   |
|                                     | Disoccupati coperti                  | 26,2   | 63,8   | 72,3   | 4,4    | n.a.   |
| Spesa                               | Per capita in PPS                    | 6180,7 | 7671,5 | 7267,9 | 5891,4 | 6404,9 |
|                                     | % del PIL                            | 26,8   | 28,8   | 29,5   | 25,2   | 27,3   |
|                                     | Famiglia/minori                      | 6,9    | 13,1   | 10,5   | 3,8    | 8,1    |
|                                     | Anziani                              | 48,7   | 38,0   | 42,5   | 58,5   | 46,6   |
|                                     | GMI per singoli+1 figlio PPP         | 575,79 | 800,11 | 534,62 | 219,57 | n.a.   |
| Povertà                             | 60% mediano pre-transfers            | 29     | 23     | 20     | 21     | 23     |
|                                     | 60% mediano post-transfers           | 19     | 11     | 10     | 18     | 15     |
|                                     | Indice di Gini                       | 33     | 23     | 28     | 33     | 31     |

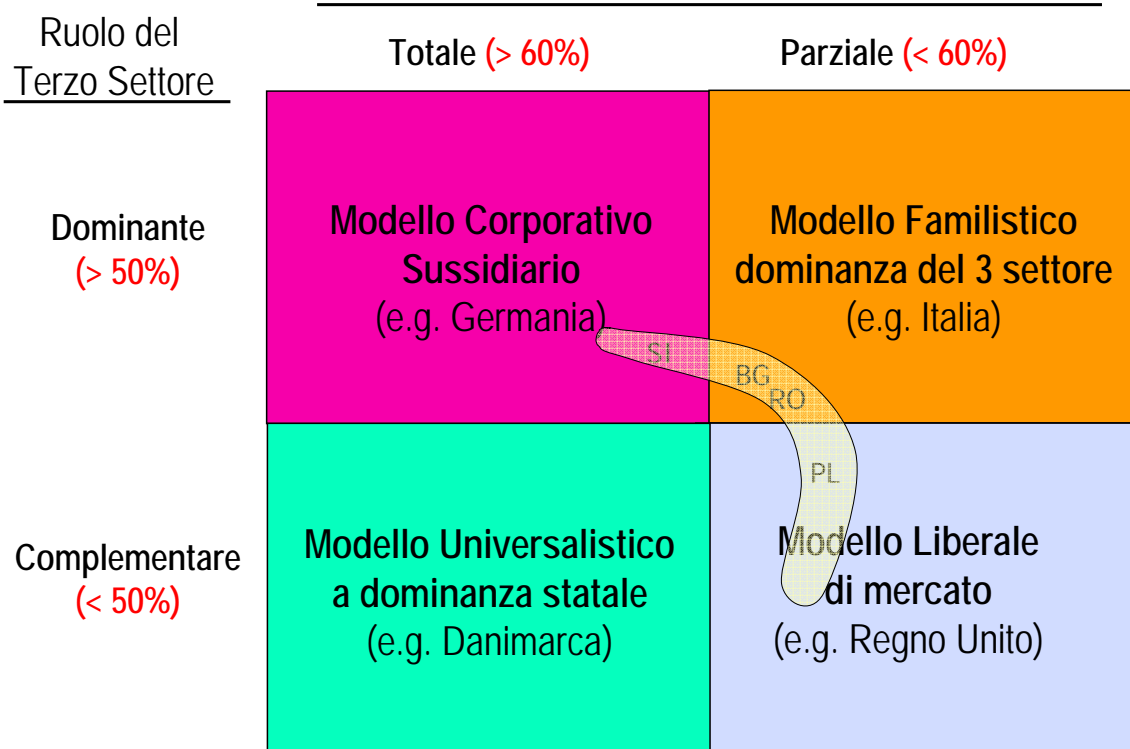
Fonte: Eurostat (cit. in i Kazeppov 2004)



11

## Il terzo settore nei sistemi di welfare europei

### Copertura finanziaria dello stato



Fonte: nostro adattamento da Ranci (2003)



In Europa i sistemi assistenziali hanno attraversato negli ultimi 10 anni un'importante stagione di riforma che, ispirandosi al RMI francese (1988) ha cercato di renderli più "sostenibili".

Concretamente, la maggior parte dei sistemi è passato da un'impostazione *passiva* di erogazione monetaria ad una concezione *attiva* in cui l'erogazione monetaria si accompagna a misure volte all'inserimento sociale e lavorativo.

Tale passaggio è avvenuto in tutti i paesi europei mostrando un elevato grado di convergenza istituzionale nel voler da un lato evitare trappole della povertà e dall'altro ampliare le opportunità di inserimento sociale degli individui.

.....almeno formalmente. L'impatto è stato, tuttavia differente....



Non essere più *passivi* è la nuova retorica che attraversa tutte le riforme Europee dei sistemi assistenziali. Le politiche di "attivazione" sono diventate una ricetta magica per risolvere la potenziale dipendenza e raggiungere due obiettivi strategici:

- ① *Getting people off-the-payrolls*, ovvero tagliare i costi di misure passive (assistenziali e previdenziali) riducendo le persone dipendenti da sussidi;
- ② *Empowering le persone in condizione di bisogno*, ovvero investire sulle capacità delle persone aumentando le loro opportunità attraverso misure di accompagnamento disegnate *ad hoc*.

Il raggiungimento di questi obiettivi, varia molto da sistema di welfare a sistema di welfare e non sempre le due priorità sono compatibili. In tutti, però, modificano la relazione tra fruitori e pubblica amministrazione, ampliando i doveri dei primi (e a volte anche dei secondi).



Alla base delle riforme dei sistemi assistenziali è possibile rinvenire elementi che hanno contribuito a un cambiamento di paradigma regolativo:

- 1 *La contrattualizzazione* della relazione tra ente responsabile del servizio (solitamente il Comune) e il fruitore/cliente/soggetto in carico (quali sono i gradi di libertà del beneficiario? Possibilità di appello? Ci sono obblighi per l'assistente sociale? ...);
- 2 Il design e la forma che assumono le politiche di attivazione (quali attori vengono coinvolti? Che modello di *governance*? C'è un targeting dell'età [>25]?...);
- 3 Il crescente ruolo strategico del coordinamento nella gestione complessiva delle misure (integrazione e/o competizione degli attori, delle risorse,...)

Questi elementi si articolano in modo differenziato nei vari paesi portando a configurazioni differenti.



## 15 I sistemi assistenziali in Europa

### Singoli senza figli

I poveri abili senza figli sono sempre stati considerati beneficiari non meritevoli. Nel Sud Europa sono spesso esclusi – nella pratica – dall'accesso, a causa dei vincoli di bilancio e della conseguente discrezionalità degli assistenti sociali. L'RMI avrebbe colmato il gap con gli altri paesi EU, mentre il RUI tenderebbe a riproporre tale pregiudizio.

| Single senza figli, 1999 (+stima RUI/2005)      |                    |        |           |              |                      |          |                          |           |                              |      |                        |
|---|--------------------|--------|-----------|--------------|----------------------|----------|--------------------------|-----------|------------------------------|------|------------------------|
| Gruppi  | Social-Democratico |        |           | Conservatore |                      |          | Sud Europeo/familiistico |           |                              |      |                        |
| Paesi   | Finlandia          | Svezia | Danimarca | Germania     | Austria <sup>1</sup> |          | Italia <sup>2</sup>      |           |                              |      | Spagna<br>Livelli Medi |
|   |                    |        |           |              | Alta Austria         | Carinzia | RMI                      | MV Milano | Milan effettivo <sup>3</sup> | RUI* |                        |
| Reddito familiare totale netto, €               | 579                | 721    | 964       | 544          | 775                  | 667      | 573                      | 521       | 258                          | 360  | 244                    |
| Reddito familiare totale netto, PPP             | 565                | 624    | 832       | 533          | 784                  | 675      | 662                      | 602       | 298                          | 415  | 312                    |
| Gmi/linea povertà OECD %                        | 121                | 128    | 140       | 84           | 126                  | 108      | 105                      | 96        | 47                           | 66   | 63                     |
| Tassi di sostituzione su stipendio medio OECD % | 48                 | 45     | 54        | 55           | 54                   | 46       | 68                       | 60        | 30                           | 42   | 24                     |
| Tassi di sostituzione su stipendio basso OECD % | 65                 | 66     | 75        | 73           | 74                   | 60       | 97                       | 87        | 44                           | 60   | 35                     |

Fonte: Kazepov e Sabatinelli, 2001. Cifre arrotondate. (\*) Stime.

<sup>1</sup> Regione più generosa (Alta Austria) e meno generosa (Carinzia). Massimi livelli possibili, raramente garantiti.

<sup>2</sup> Calcolando 310 € rimborso affitto/mese (affitto medio per un piccolo appartamento in periferia, non nelle case popolari) per RMI e 155 € per MV (prossimo al livello massimo).

<sup>3</sup> Migliore ipotesi: 3 mesi MV + 6 mesi borsa-lavoro a tempo pieno. I livelli effettivi sono spesso più bassi.



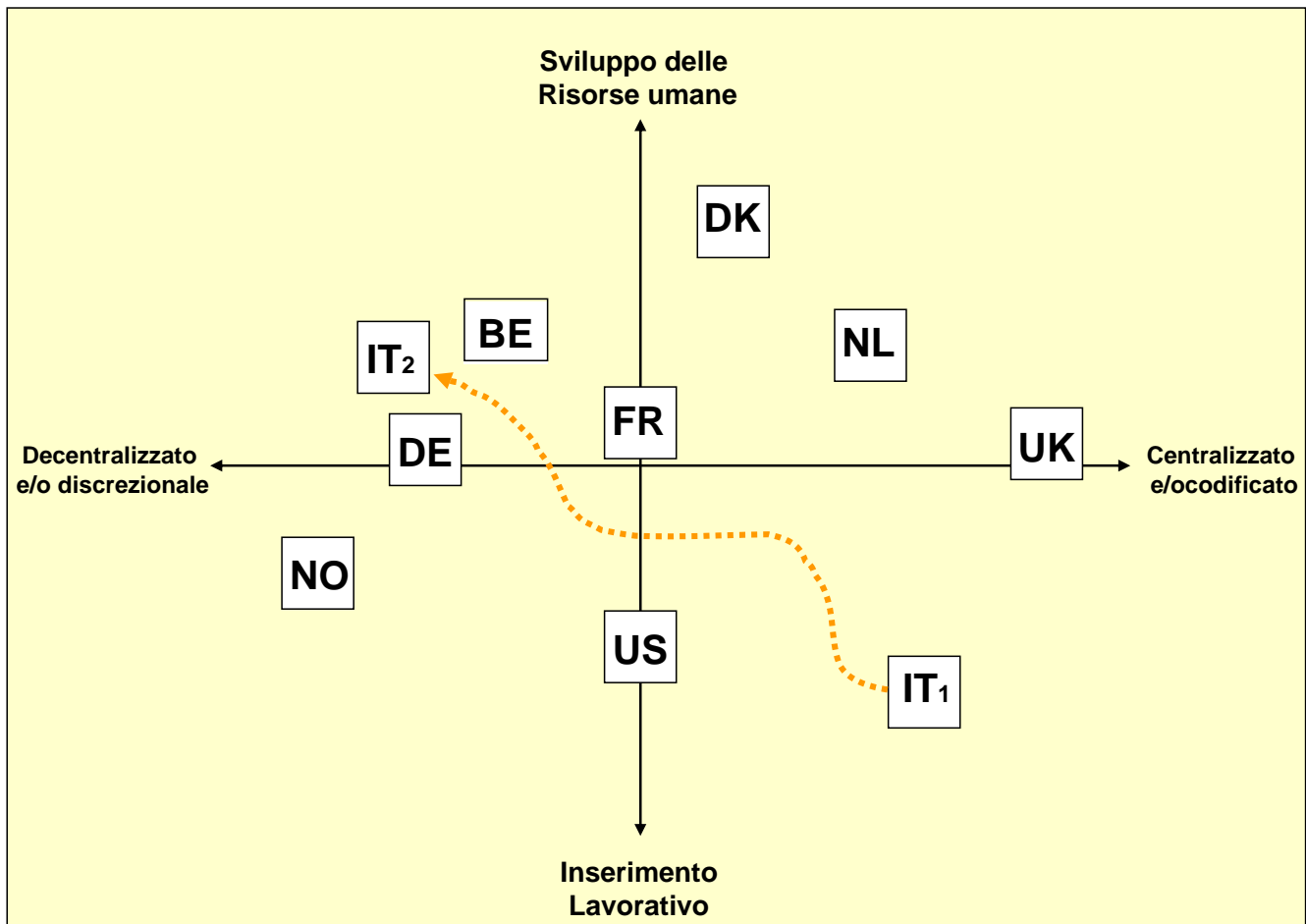
Le famiglie con figli sono meglio protette in tutti i paesi.

L'accesso alla assistenza sociale è più facile, la durata (se limitata) è più lunga, i livelli sono più alti e vi è una serie più o meno ampia di misure accessorie.

I paesi sud-EU si confermano deboli. L'RMI, avrebbe accorciato le distanze.

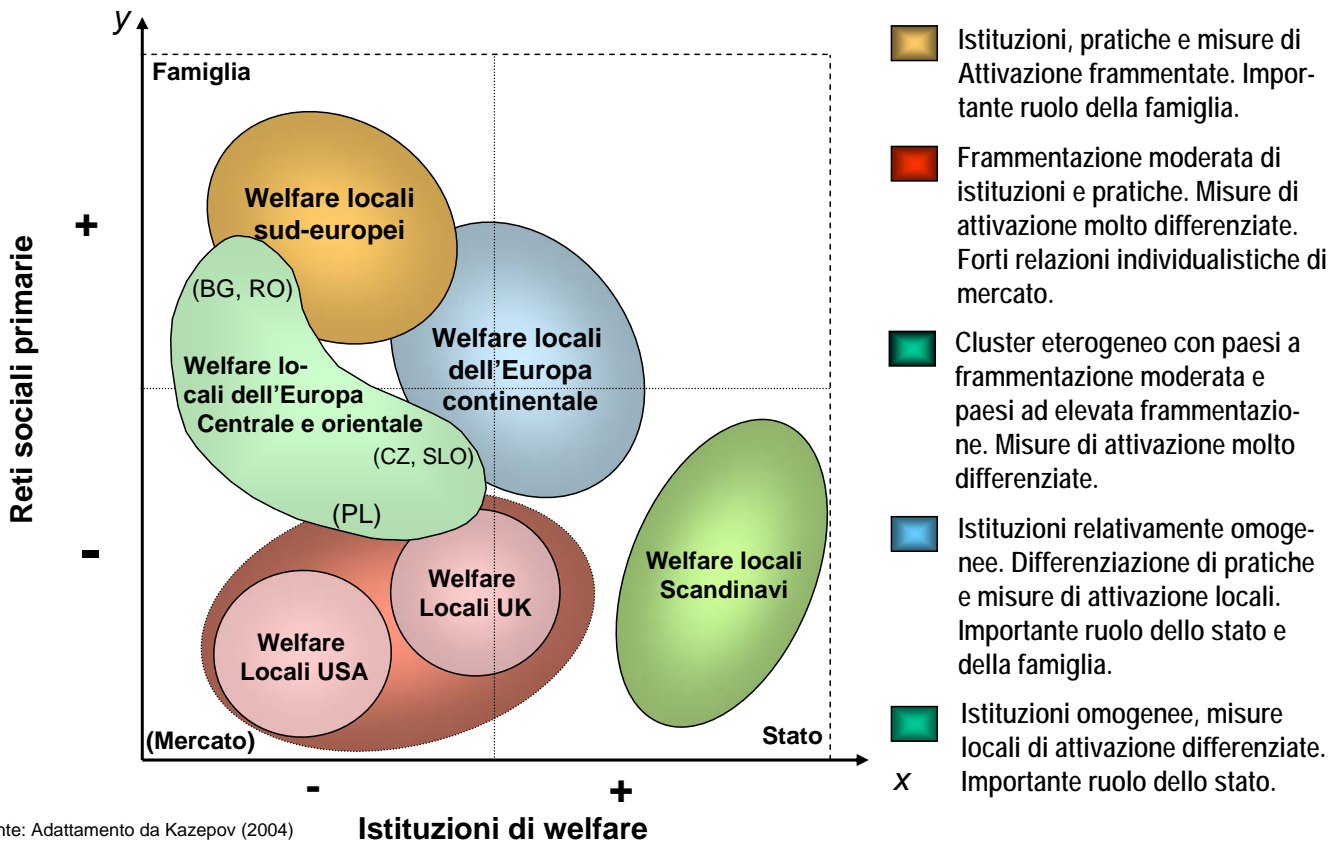
| Coppie con 2 figli, 1999 (+stima RUI/2005)        |                    |        |           |              |              |          |                         |           |                  |        |              |
|---|--------------------|--------|-----------|--------------|--------------|----------|-------------------------|-----------|------------------|--------|--------------|
| Gruppi  | Social-Democratico |        |           | Conservatore |              |          | Sud Europeo/familistico |           |                  |        |              |
| Paesi   | Finlandia          | Svezia | Danimarca | Germania     | Austria      |          | Italia                  |           |                  | Spagna |              |
|   |                    |        |           |              | Alta Austria | Carinzia | RMI                     | MV Milano | Milano effettivo | RUI*   | Livelli Medi |
| Reddito familiare totale netto, PPP               | 1421               | 1431   | 1951      | 1323         | 1698         | 1537     | 1106                    | 775       | 417              | 650    | 442          |
| Scala di Equivalenza                              | 3.00               | 2.29   | 2.49      | 2.95         | 2.17         | 2.28     | 2.46                    | 2.53      | -                | 1.70   | 1.42         |
| Gmi/linea povertà OECD %                          | 112                | 109    | 122       | 77           | 101          | 91       | 65                      | 46        | 25               | 39     | 33           |
| Tasso di sostituzione su 1 stipendio medio OECD % | 84                 | 92     | 106       | 86           | 85           | 80       | 113                     | 75        | 41               | 63     | 33           |
| Tasso di sostituzione su 1 stipendio basso OECD % | 96                 | 119    | 124       | 104          | 107          | 95       | 162                     | 107       | 58               | 90     | 48           |

Fonte: Kazepov e Sabatinelli, 2001. Cfr. note nella tabella precedente (*Single senza figli*) (\*) Considerando i costi relativi alla cura dei figli. RUI = stime



Fonte: propria elaborazione su Lødemel and Trickey (2001).

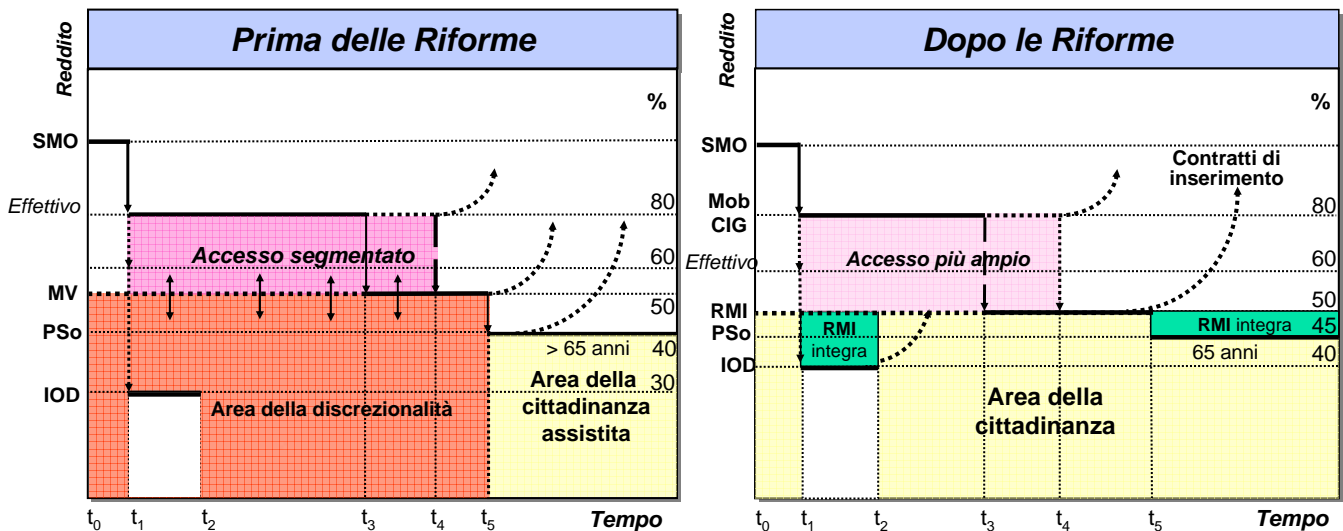




Fonte: Adattamento da Kazepov (2004)



Prima delle riforme, gli schemi di sostegno del reddito erano frammentati, i tassi di sostituzione iniqui e le politiche di soglia minima marginali. Le riforme hanno *tentato* di muovere da una cittadinanza segmentata verso nuove forme di cittadinanza sociale, più eque e attive, ma .....



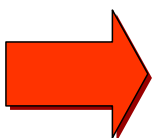
**SMO:** Salario Medio Operaio  
**Mob:** Indennità di mobilità  
**IOD:** Indennità ordinaria di disoccupazione  
**RMI:** Reddito Minimo di Inserimento

**CIG:** Cassa Integrazione Guadagni  
**MV:** Minimo Vitale  
**PSo:** Pensione Sociale (ultra65enni con reddito insufficiente)



| 1977-2000<br>Post DPR 616/77  | 1998-2002 ( <i>test</i> )<br>RMI + LN 328/00  | 2006?<br>RUI  |
|---|---|---|
| Frammentazione legislativa a livello regionale e differenziazione municipale.                                   | Legislazione omogenea per l'RMI e nuova legge-quadro sull'assistenza sociale.                         | Legislazione diversificata a livello regionale, in particolare nell'attuazione.                 |
| Criteri di eleggibilità diversi definiscono un sistema di cittadinanza segmentato.                              | Criteri di accesso omogenei in tutta Italia, con alcune specificità locali.                           | Criteri di accesso solo parzialmente omogenei (e i livelli essenziali?).                        |
| Livelli diversi di sussidio per gruppi diversi e in luoghi diversi.   | Livello dei sussidi, scale di equivalenza e criteri di indicizzazione sono unici.                     | Livelli dei sussidi e criteri di indicizzazione potenzialmente diversificati.                   |
| Vincoli di bilancio e potere discrezionale degli assistenti sociali nella selezione dei potenziali beneficiari. | In linea di principio, nessun vincolo di bilancio, e quindi minor potere discrezionale.               | Vincoli di bilancio, reintroduzione di forti elementi di discrezionalità.                       |
| Nessuna connessione tra sostegno del reddito e progetti di inserimento sociale e professionale.                 | Per ogni beneficiario di sostegno del reddito viene concordato uno specifico progetto di inserimento. | Nessuna connessione tra sostegno del reddito e progetti di inserimento sociale e professionale. |

Le trasformazioni dei sistemi di welfare sia dal punto di vista della riorganizzazione territoriale delle politiche (*rescaling*) sia dal punto di vista della moltiplicazione degli attori (*governance*) modificano i processi di produzione della vulnerabilità, con qualche potenziale rischio in più per l'Italia nel rapporto tra assistenza sociale e lavoro.



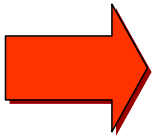
- il gap temporale tra le riforme;
- la frammentazione dei contesti locali.

Le condizioni che avevano reso "sostenibile" il modello italiano negli anni 60 sono – com'è noto – venute meno ..... ma l'inerzia istituzionale impedisce l'adozione di nuove politiche sostenibili economicamente e socialmente.

In particolare, emergono con forza rischi di:

- 1) Consolidamento istituzionale della diseguaglianza territoriale con potenziali conflitti crescenti tra regioni;
- 2) Problemi crescenti di coordinamento tra livelli territoriali diversi;
- 3) Problemi di trasparenza e "accountability" del processo decisionale.

In alcuni paesi europei (soprattutto scandinavi) questo ha portato a processi di ri-accentramento della maggior parte delle politiche sociali.



In Italia i dubbi sull'abilità di governare le cause dell'esclusione sociale a livello nazionale si stanno rafforzando, rendendo l'Italia un paese dove i diritti (e doveri) dipendono da *dove* si nasce e non dal bisogno.



....e in Europa

- 1 I paesi del *modello universalistico* tendono a sottolineare le cause strutturali dell'esclusione sociale, ne socializza i rischi e sviluppa politiche di attivazione in cui prevale *l'empowerment*.
- 2 I paesi del *modello liberale* tendono a sottolineare le responsabilità individuali delle condizioni di bisogno, le politiche di attivazione sottolineano i doveri dei beneficiari.
- 3 I paesi del *modello conservatore* c'è un equilibrio dinamico tra diritti e doveri.
- 4 I paesi del *modello familistico* i percorsi sono eterogenei e localmente definiti, con la famiglia sovraccarica di responsabilità.
- 5 I paesi del *modello in transizione* sintetizzano le tendenze di cui sopra in un quadro molto eterogeneo e frammentato.

