

GOVERNANCE: THE LOMBARDY WAY **Assessing an experience, designing new perspectives**

Ciclo di seminari strategici – giugno 2007

Dall'assistenza all'investimento: idee per cambiare un sistema

prof. Maurizio Ferrera

Testo non rivisto dall'autore

A me è stato chiesto di parlare del cambiamento di paradigma dal welfare dell'assistenza e compensatorio al welfare dell'investimento, in particolare l'investimento in capitale umano, e di farlo non soltanto in termini generali, ma con specifico riferimento alla situazione della Lombardia.

Affrontiamo innanzitutto il mutamento di paradigma: cosa si intende per un welfare non più imperniato sull'idea di assistenza compensatoria, ma piuttosto imperniato e orientato alla promozione dell'investimento? I modelli di welfare europei, e il modello di welfare italiano tra questi, sono oggi interessati da due grandi processi di transizione, di natura sociale ed economica:

- la transizione socio-demografica, ben nota, che è in parte significativa anche collegata ai nuovi rapporti di genere tra uomini e donne e alle accresciute aspirazioni di indipendenza personale e auto-realizzazione delle donne. Non si capirebbe l'evoluzione dei tassi di fertilità, per esempio, se non si tenesse in conto questo importantissimo aspetto;
- la transizione verso un'economia basata sui servizi, e in particolare sui servizi per o della conoscenza, in una cornice di accresciuta internazionalizzazione e apertura degli scambi.

Entrambe queste trasformazioni aprono, come sappiamo, scenari di maggior benessere, di ampliamento delle opportunità, di nuove libertà. Ma questi scenari virtuosi non possono per nulla essere dati per scontati. Infatti, la prospettiva di uno scenario che chiamerei vizioso, perché imperniato su un equilibrio al ribasso (declino demografico, perdita di efficienza, emergenza di nuove polarizzazioni sociali), resta un possibile esito delle trasformazioni in atto, in tutti i Paesi, io

credo in particolare nel nostro. Per evitare lo scenario vizioso e cercare di promuovere invece lo scenario virtuoso (maggior benessere, maggiore opportunità, maggiore libertà) occorre quella che io spesso chiamo una ricalibratura intelligente dello stato sociale. Le politiche sociali possono fare molto proprio per arginare le dinamiche verso lo scenario vizioso e invece alimentare e promuovere lo scenario virtuoso. E questa ricalibratura intelligente delle politiche sociali deve poggiare innanzitutto su una corretta identificazione dei rischi e dei bisogni che sono connessi a queste due grandi trasformazioni che ho menzionato, quella socio-demografica e quella verso la società dei servizi, in particolare la società della conoscenza. Rischi connessi alla difficoltà di conciliare lavoro, vita professionale da un lato e cura, vita familiare dall'altro lato¹. Rischi connessi al mancato accesso alla conoscenza e alle opportunità di crescita della conoscenza (questo è fondamentale per il discorso di un nuovo modello sociale imperniato sulla valorizzazione del capitale umano) soprattutto per i giovani. Rischi connessi alla obsolescenza delle competenze professionali e, come effetto dei rischi precedenti, rischi di marginalizzazione e vera e propria esclusione, non solo dall'economia della conoscenza, cioè dai settori più dinamici della società, ma dal mercato del lavoro in generale o dal tessuto sociale 'tout court'.

Ecco, questi rischi sono particolarmente marcati nel nostro Paese per un ritardo di aggiornamento e di modernizzazione del nostro modello di politiche pubbliche, di politiche sociali in particolare, per la prevalenza ancora nel nostro modello di welfare di un approccio compensatorio, volto a rimediare ex-post i danni subiti da individui o da interi gruppi sociali piuttosto che a prevenire i rischi che questi danni si originino attraverso politiche, dicevamo prima, di investimento, cioè un approccio di tipo preventivo. E per favorire il riorientamento del nostro modello verso questo approccio più preventivo occorre dispiegare quella che a volte io chiamo una nuova grande strategia di politica sociale, che metta al centro del welfare i nuovi rischi, le donne e i giovani, e in particolare i bambini. Una strategia capace di anticipare i bisogni con due obiettivi primari:

- la promozione e la formazione di famiglie a doppio reddito (quindi a doppio lavoro) con due o più figli;
- sorreggere la formazione dei giovani particolarmente nella fase della prima infanzia.

Le famiglie a doppio reddito dispongono di risorse economiche e sociali (pensiamo ai contatti, all'ancoraggio al mercato del lavoro, ai flussi della società e della conoscenza) non solo per fronteggiare, ma anche per sfruttare a proprio vantaggio la flessibilità (e l'evidenza empirica ci dice che le famiglie a doppio reddito sono molto meno vulnerabili delle famiglie mono-reddito), ma è soprattutto la promozione della formazione dei giovani e l'intervento nella prima

¹ Tenendo conto che bisogna partire da un fatto: le aspirazioni di autoaffermazione e di carriera delle donne, che non possono essere, per ragioni di equità ma anche di efficienza, frustrate, perché altrimenti si subiscono delle perdite di benessere anche sotto un profilo proprio della riproduzione demografica e sociale.

e primissima infanzia che è la chiave di volta di questo ri-orientamento, di questa nuova grande strategia.

Molti studi e ricerche di autorevoli economisti, ma anche di organizzazioni internazionali, dall'OCSE alla Commissione Europea che ha appena pubblicato l'importante paper *Investire nei giovani* che passa in rassegna anche l'evidenza empirica su questo fronte, dimostrano come le carenze e i limiti dell'ambiente formativo della prima fase dell'infanzia svolga davvero un ruolo cruciale nello sviluppo del capitale umano individuale. A 5 anni metà della gara si è già giocata e quindi quello che si può fare dopo comunque incide solo sul 50% delle opportunità di successo, di rendimento nelle fasi successive della vita. Il 50% delle opportunità si giocano nei primi 5 anni di vita. Quindi, è chiaro che se si esperisce una situazione di deprivazione in questa fase cruciale perché, per esempio, si nasce e si cresce nei primi 5 anni di vita in una famiglia povera di risorse economiche, di stimoli, di conoscenza, ci si trascina dietro un handicap per tutto il resto della vita. Cioè si innesca un circolo vizioso, a livello individuale ma anche a livello sociale in povertà economica, di risorse, di conoscenza. Il deficit originario di capitale umano, nel momento in cui questi minori che sono cresciuti in situazioni di deprivazione entrano nel mercato del lavoro, genera maggiore diffusione di *working poors*, di lavoratori che sono condannati a stare ai margini del mercato del lavoro, quindi più spesa per assistenza e per ammortizzatori sociali per questi lavoratori (quindi per politiche compensative), meno gettito sotto forma di contributi sociali e gettito fiscale, e quindi problemi di sostenibilità anche dei sistemi pensionistici a causa dei bassi livelli di alimentazione contributiva e di pensioni sociali più numerose, perché questi lavoratori che si portano dietro il deficit originario di capitale umano, non arriveranno ad avere delle pensioni adeguate, arriveranno al massimo ad avere delle pensioni sociali. Questo circolo vizioso deve essere prevenuto attraverso una vera e propria offensiva sul piano dell'accumulazione originaria di capitali umani individuali. La formazione dei giovani, e prima ancora una lotta a tutto campo contro la povertà fra i minori, devono diventare uno dei pilastri portanti del nuovo welfare. L'Italia è in ritardo nei dati medi aggregati rispetto alle medie europee e soprattutto ai Paesi con cui amiamo confrontarci (la Gran Bretagna, la Germania, la Spagna), ma sappiamo che l'Italia ha una forte variabilità regionale e quando la media è fatta di valori molto devianti nel Mezzogiorno e meno devianti (al limite, in alcuni casi, virtuosi) nelle regioni del nord.

Arrivo quindi alla seconda parte della mia presentazione: come si situa la Lombardia e il modello lombardo in questo panorama? Innanzitutto consentitemi di partire dicendo che la base empirica per rispondere a questa domanda, la base di dati, non è molto robusta; questo è un problema che sempre abbiamo in Italia quando ci occupiamo di politiche pubbliche e sociali, e lo è anche quando lo facciamo per i contesti regionali. Davvero i dati sistematici per valutare questa esperienza non li abbiamo. I dati non sono facili da trovare e bisogna investirci sopra. Consentitemi di dividere questo mio ragionamento sull'esperienza lombarda distinguendo tra la situazione del contesto e quella delle politiche.

Se guardiamo al contesto della Lombardia, alla società, all'economia e al mercato del lavoro, non possiamo non riconoscere che molte dinamiche sociali ed

economiche della nostra regione già puntano in una direzione virtuosa. Prendiamo per esempio i dati sulla scolarizzazione e sui rendimenti scolastici, i dati PISA (l'indagine che l'OCSE fa sui rendimenti degli studenti delle scuole). L'Italia – se prendiamo la media nazionale – è fortemente deviante rispetto ai Paesi con cui ci confrontiamo. Si dice che gli allievi italiani conoscono meno la matematica, hanno meno risorse e competenze di *problem-solving* rispetto agli studenti stranieri. In media è vero, ma se guardiamo le regioni del Nord e la Lombardia in particolare, non è vero. La Lombardia è la seconda regione in Italia per la performance (per quanto riguarda gli indicatori dello studio PISA viene in coda al Trentino Alto Adige) e i valori della Lombardia non sono devianti rispetto alle medie degli altri Paesi europei con cui ci confrontiamo, soprattutto per quanto riguarda le conoscenze e le competenze numeriche e le competenze in termini di *problem-solving*. Prendiamo un altro indicatore molto utilizzato nel cosiddetto *score-board* di Lisbona: la diffusione di nuove tecnologie all'interno della famiglia. Anche qua, il 78,3% delle famiglie con figli minori dispone in Lombardia di un pc; è un valore molto più alto della media nazionale e delle regioni del Mezzogiorno, un valore che resta alto anche quando prendiamo le famiglie con capo-famiglia operaio. È importante, questo, perché significa che in Lombardia anche le famiglie presumibilmente a reddito meno elevato investono nella strumentazione tecnologica che poi consente ai minori di maturare competenze precocemente. Gli indicatori sull'occupazione lanciano segnali altrettanto positivi, anche per quanto riguarda il lavoro femminile, che è una delle grandi anomalie invece del modello italiano: il 55,1% delle donne lombarde è occupata contro un valore nazionale del 45,2%. Siamo lontani anche in Lombardia dagli obiettivi di Lisbona, ma non tanto.

Anche guardando, però, il contesto, emergono alcune persistenti criticità anche in Lombardia, che sono le criticità del modello sociale italiano. I giovani escono tardi dalla famiglia di origine: l'età media del primo matrimonio è in Lombardia uguale a quella dell'Italia, 32 anni per i maschi e 29 anni, quasi 30 per la verità, per le femmine. Così come resta molto alta (un po' meno che la media nazionale) la percentuale di giovani tra 20 e 34 anni che vivono ancora in famiglia, e questo è, sappiamo, una delle peculiarità, prevalentemente non desiderabili, del modello sociale italiano. Di questa permanenza così a lungo dei giovani all'interno della famiglia di origine, di questa resistenza che ha ragioni economiche ma anche ragioni culturali, la resistenza dei giovani a formare una nuova famiglia, le politiche per la famiglia e un modello sociale che valorizza la famiglia devono occuparsi, devono promuovere la formazione di nuove famiglie, non mantenere i giovani all'interno della famiglia fino a 40 anni. Tassi di natalità: in Lombardia sono più o meno uguali a quelli, molto bassi (1,3 figli per donna) dell'Italia. Il mercato del lavoro sì ha alti tassi di occupazione e bassi tassi di disoccupazione, ma anche alta incidenza del lavoro precario fra i giovani. Quindi, resta ancora molto da fare per quanto riguarda la promozione delle famiglie a doppio reddito, se è vero che solo il 55% delle donne in età da lavoro lavora. Più che la media italiana, ma molto meno rispetto a quei Paesi dove la famiglia a doppio reddito è la norma (Paesi Scandinavi e la Gran Bretagna, ma anche alcuni piccoli Paesi continentali come l'Olanda, il Belgio o la Francia).

Veniamo alle politiche pubbliche, cioè all'aspetto più di policy del modello lombardo, che è ovviamente il livello che più ci preme per una valutazione del ri-orientamento verso il modello dell'investimento sociale. E qua soffriamo di più della mancanza di dati empirici sistematici che ci consentano di raffrontare la Lombardia con altre regioni italiane ed europee. Non ci sono questi dati o, se ci sono, non sono costruiti in maniera tale che il confronto sia immediatamente proponibile. Abbiamo però dei segnali, e alcuni di questi emergono con chiarezza dal position paper. Le politiche sociali della Regione Lombardia hanno posto la famiglia al centro del loro interesse: menzioniamo la legge regionale sulla famiglia, quella del 1989, che ha ricevuto anche dalle poche ricerche empiriche che sono disponibili alcune valutazioni di segno positivo (riorientamento verso un approccio in cui i problemi della famiglia non sono più visti come obiettivi della politica pubblica nella misura in cui sono emergenze o patologie). Ma la politica pubblica deve occuparsi di famiglia anche nella normalità della famiglia, accompagnare tutte le famiglie nel corso del ciclo di vita delle persone che vivono all'interno di queste, anche se non ci sono delle emergenze o delle grosse patologie, quindi un approccio basato sul ciclo di vita. Se leggiamo il testo della legge, la filosofia è quella giusta, o almeno è una filosofia largamente in linea con quel modello al quale noi aspiriamo. Così come lo è l'idea della mobilitazione delle famiglie medesime attraverso l'associazionismo familiare, la sperimentazione di nuove forme di risposta ai bisogni delle famiglie. Ho trovato anche molta attenzione alle tematiche della conciliazione: la lotta alla dispersione scolastica, l'integrazione degli immigrati, la formazione continua. Quindi, dal punto di vista della filosofia complessiva degli obiettivi, direi che i segnali sono positivi. E qualche segnale positivo viene anche se guardiamo l'evoluzione della spesa e la sua composizione interna: mi sembra di notare proprio segni di questa ricalibratura, una crescita della quota di spesa che va a favore dei giovani e anche dei minori, per esempio sotto il profilo degli asili nido. Non mancano quindi, per concludere su questo punto, segnali positivi del modello lombardo per quanto riguarda questo suo ri-orientamento da politiche di assistenza compensativa verso politiche di promozione, con un'ancora verso la formazione del capitale umano e in particolare nella prima infanzia.

Mi sembra però di poter notare almeno due criticità, o manchevolezze, abbastanza macroscopiche. La prima: mi sembra che questa enfasi sugli asili nido, sulla messa a disposizione delle famiglie di modalità di assistenza per la prima infanzia, sia ancora prevalentemente un discorso di conciliazione e di sostegno al costo economico dei figli, e non ancora o non ancora sufficientemente un discorso che abbia l'ancora sul capitale sociale, sulla filosofia della cosiddetta *early child education and care*, dove non a caso la *education* viene prima del *care*. Non si tratta solo di promuovere la formazione di asili nido per consentire la conciliazione tra lavoro e responsabilità di assistenza dei figli oppure per compensare o mitigare i costi dei figli per le famiglie; si tratta di favorire la promozione di asili nido nel riconoscimento che ciò che accade dentro gli asili nido in termini di stimolazione e formazione, con tutte quelle modalità e tecniche che gli psicologi dell'età evolutiva conoscono bene e che sono cruciali per sviluppare quelle capacità e competenze che sono importanti per vincere la gara o

partecipare bene in quei primi 5 anni di vita dove si gioca il 50% della gara. Quindi, il discorso degli asili nido va più esplicitamente collegato a questi obiettivi². Allora qui la provocazione che mi sento di poter mettere sul tavolo in un modello come quello lombardo, che mette molta enfasi sì sull'assistenza alla prima infanzia, ma poi, siccome mette enfasi anche sulla sussidiarietà orizzontale, delega al privato o al terzo settore la funzione di organizzare ciò che succede per l'assistenza all'infanzia. La mia domanda è: questo modello tiene conto dell'importanza che il rispetto di requisiti stringenti sotto il profilo della capacità formativa, della capacità di queste strutture di essere capacitanti ha, e dunque poi di valutazione e di controllo di che cosa succede, ed eventualmente di trasferimento di know-how tra quelle strutture pubbliche dove questo know-how c'è e le strutture private dove magari non c'è in maniera sufficiente? Oppure viceversa, perché naturalmente queste capacità si possono anche formare nel settore privato, e allora ci vanno dinamiche e incentivi di facilitazione al trasferimento di competenze dal settore privato a quello pubblico?

Seconda criticità: la lotta alla povertà e all'esclusione. Abbiamo detto che questi grumi di svantaggio che riguardano soprattutto i minori vanno contrastati in particolare nelle famiglie a basso reddito (sappiamo che in Italia le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sono fortemente in ritardo rispetto alle buone pratiche europee). È vero, in Lombardia la situazione sotto questo profilo e dal punto di vista dei bisogni e dei rischi è molto più contenuta rispetto ad altre regioni italiane, le stime della povertà che si basano sulle spese per consumi della famiglia segnalano che in Lombardia l'incidenza della povertà è pari al 4% circa delle famiglie rispetto all'11% del valore nazionale. Sappiamo dai sondaggi che ci sono molte famiglie che hanno difficoltà economiche, e sappiamo (e questo è il mio punto) che non esiste una *safety net*, una rete di sicurezza nel senso europeo, inglese, per esempio, del termine, a livello regionale. Esistono dei programmi emergenziali di assistenza, di sussidi per i cosiddetti adulti in difficoltà, le famiglie che non ce la fanno ad arrivare alla fine del mese o che non hanno reddito sufficiente, ma questo non è, in Lombardia come da nessuna altra parte in Italia, un diritto esigibile, non abbiamo in altre parole nemmeno a livello regionale

² Lo dico perché i sondaggi dimostrano che in Italia (non so in Lombardia perché non ho evidenza empirica sulla sua situazione), se voi chiedete alla gente, a un campione rappresentativo di intervistati, se è giusto mandare i bambini all'asilo (in particolare prima dei 3 anni) anche per motivi di formazione, la maggioranza delle persone risponde di no. C'è questa idea che per i bambini e per la loro stesa formazione è meglio stare a casa. Interrogiamoci seriamente su questo: perché se non siamo convinti che il mandare i bambini piccoli agli asili nido e il preoccuparci che gli asili nido rispettino degli standard esigenti di qualità formativa sia importante per la formazione del capitale umano, allora non siamo dentro al nuovo modello, siamo dentro un modello che è a metà tra il vecchio modello familistico e compensativo – dove lo Stato interviene solo se la famiglia non ce la fa – e un modello di promozione della conciliazione – dove è giusto che lo Stato intervenga per consentire alle donne di conciliare l'avere figli e il continuare a lavorare – ma non siamo ancora nel nuovo modello, che è quello invece che parte dal riconoscimento che, per motivi di efficienza ma soprattutto per motivi di equità, è giusto investire su ciò che succede, è giusto che lo Stato - anche una regione - investa in ciò che succede in questo snodo critico.

uno schema europeo di reddito minimo di inserimento³. È chiaro che questi schemi di reddito minimo garantito o di inserimento dovrebbero incorporare incentivi e disincentivi, quindi sanzioni e premi, per contrastare dinamiche di azzardo morale, per dirla col linguaggio degli economisti, o di opportunismo⁴. È chiaro altresì che questo reddito minimo di inserimento non può essere sovraccaricato di funzioni che non sono le sue, non può fare la funzione di misura di contrasto alla disoccupazione, di misura di sostegno al costo dei figli. Deve essere uno schema di ultima istanza, temporaneo, e quindi logica della sussidiarietà, per quelle situazioni in cui le altre misure non ci sono più o non funzionano. Sono degli strumenti temporanei. Se questa sfida non la si vince in una regione come la Lombardia, dove il contesto sociale e anche amministrativo è il più vicino che abbiamo all'Europa, se non siamo capaci di vincere in Lombardia non la vinceremo mai nel Paese in quanto tale. Allora, mi si è chiesto – e con questo concludo - di indicare gli elementi mancanti del modello lombardo rispetto a questo nuovo modello più europeo di welfare modernizzato: io credo che questo elemento, la istituzionalizzazione di una rete di sicurezza, di un reddito minimo garantito (chiamiamolo come vogliamo) sia un elemento imprescindibile e la Regione Lombardia dovrebbe lavorare seriamente su questo fronte.

³ una delle ragioni per cui la sperimentazione del reddito minimo di inserimento è fallita a livello nazionale è stata l'idea che, stante le condizioni del sud (clientelismo, la mafia etc.), queste politiche rischiano di provocare più problemi di quante sono le possibili soluzioni.

⁴ È chiaro che nelle regioni del Sud Italia è più difficile evitare questi comportamenti, perché mancano almeno due condizioni: mancano le capacità istituzionali delle amministrazioni pubbliche nel gestire la selettività, e quindi nello scremare e nel chiudere i cancelli ai falsi positivi, e nel gestire la condizionalità che sempre accompagna questi schemi, cioè si dà il reddito minimo a patto che il beneficiario accetti un'offerta di lavoro, partecipi a un programma di qualificazione o formazione professionale, mandi i suoi figli a scuola, cioè c'è un contratto di attivazione. Se l'amministrazione locale non ha questa capacità di gestire la selettività, sia sotto il profilo del controllo dei mezzi, sia sotto quello della condizionalità, è chiaro che la misura è destinata al fallimento, o comunque a creare forse più problemi di quanti non ne risolve.

Secondo, stiamo parlando di contesti - molte realtà locali del Mezzogiorno - dove l'introduzione di uno schema di questo genere in condizioni di mercato del lavoro debole, di assenza di altre prestazioni. Se io inserisco il reddito minimo di inserimento, come è accaduto in alcune realtà del Mezzogiorno, esso diventa *the only game in town*. Allora, il 70% delle famiglie, siccome non ha possibilità di lavorare regolarmente e non ha alternative in termini di trasferimento di reddito, fa domanda, e magari ha diritto alla prestazione.