

## Le politiche attive del lavoro in Europa occidentale: concezioni e sviluppo\*

**Giuliano Bonoli**

RPS

fuori dal tema

*L'obiettivo di questo articolo è fornire un resoconto dello sviluppo delle politiche attive del lavoro in sei paesi dell'Europa occidentale: Svezia, Danimarca, Germania, Francia, Italia e Regno Unito. L'articolo dimostra che le politiche attive del lavoro afferiscono ad un concetto molto ampio e ad un insieme vasto di interventi e non sono un'idea del tutto nuova, e che tentativi di intervenire direttamente nel funzionamento del mercato del lavoro sono stati effettuati sin dagli anni '50.*

*Tuttavia, la forma presa da questi interventi è cambiata nel corso del tempo. In generale, possiamo affermare che nelle questioni relative al mercato del lavoro l'adozione di politiche viene dopo il verificarsi di alcuni cambiamenti. Tuttavia, il processo di adattamento di tali politiche è generalmente lento. Inoltre, alcuni fattori di matrice politica possono accelerare o rallentare il passo del processo di reindirizzamento.*

### 1. Introduzione

Nel corso degli ultimi vent'anni, la maggior parte dei paesi Ocse hanno reindirizzato le proprie politiche sociali e del lavoro al fine di renderle più attive. L'obiettivo delle politiche per le persone in età lavorativa viene ad essere sempre di più la promozione di un veloce ingresso o reinserimento all'interno del mercato del lavoro. Questo obiettivo non è del tutto nuovo. L'indennità di disoccupazione ad esempio, è sempre stata intesa come una prestazione temporanea a sostegno del reddito, ai cui beneficiari veniva richiesto di cercare attivamente un lavoro. Tuttavia, mentre in passato questo obiettivo veniva semplicemente dichiarato, oggi esso si traduce in politiche

\* Questo testo si basa sullo studio realizzato all'interno del progetto di ricerca «Adattare i sistemi occidentali di welfare alle nuove forme di rischio sociale» (Grant N. 100012-115937/1), finanziato dal Fondo nazionale svizzero. Vorrei ringraziare Michel Berclaz e Frank Reber per aver fornito la loro assistenza alla ricerca.

accompagnate da misure concrete, quali un maggiore investimento nei servizi per l'impiego pubblici (e privati), nei sussidi temporanei per l'avviamento al lavoro e in una maggiore pressione sui beneficiari di queste indennità affinché rientrino nel mercato del lavoro.

Questa è una tendenza generale, e sembra verificarsi in tutti i regimi di welfare. È un passaggio che si presenta forse con maggiore chiarezza in Europa continentale, perché in questa parte del mondo esso viene a costituire una netta inversione di marcia rispetto alle politiche precedenti. Nel periodo post-bellico, i paesi dell'Europa continentale, come la Germania, la Francia e i Paesi Bassi, avevano sviluppato alcuni programmi di sostegno al reddito fra i più generosi al mondo (pensioni di anzianità e invalidità, assicurazione contro la disoccupazione). A seguito della crisi petrolifera degli anni '70, questi paesi hanno esteso ulteriormente questo stato sociale ampiamente passivo, incoraggiando le persone al pensionamento anticipato, o facilitando l'accesso alle indennità di invalidità alle persone che avevano difficoltà a trovare un lavoro (nei Paesi Bassi).

Questa tendenza riguarda anche altri paesi. I paesi di lingua inglese si sono collocati spesso in prima linea in questo processo di reindirizzo, anche se l'attivazione è un principio maggiormente in linea con il carattere neoliberista di questi sistemi di welfare. Infine, questo processo riguarda anche i paesi scandinavi. In effetti, in antitesi con la percezione più diffusa di queste economie, i sistemi di welfare scandinavi non sono sempre stati esempi di «welfare state attivi». Negli anni '80, la Danimarca aveva un sistema di politiche attive del lavoro poco sviluppato, e la Svezia utilizzava il proprio sistema prevalentemente per fornire alternative all'ingresso nel mercato del lavoro, non per aiutare le persone a tornare al lavoro. Questo cambiamento è meno chiaro nel sud dell'Europa. Anche se in questi paesi la spesa per le politiche attive del lavoro è aumentata nel corso degli ultimi venti anni, essa resta molto bassa in confronto ad altre parti del mondo Ocse. Ad un'analisi più approfondita, risulta lo sviluppo di alcuni programmi per una politica attiva del lavoro, ma questo si è verificato spesso a livello regionale. Inoltre, a differenza di altri paesi dell'Europa occidentale, nessuno dei paesi dell'Europa meridionale ha mai intrapreso una riforma complessiva delle politiche del lavoro che fosse orientata a promuovere la ricerca attiva del lavoro.

In questo contesto, obiettivo di questo articolo è fornire un resoconto della traiettoria delle politiche del lavoro seguita da sei paesi dell'Europa occidentale: Svezia, Danimarca, Germania, Francia, Italia e

Regno Unito<sup>1</sup>. Lo scopo è dimostrare che le politiche attive del lavoro non sono un'idea del tutto nuova, e che alcuni tentativi di intervenire direttamente nel funzionamento del mercato del lavoro si sono verificati prima degli anni '90. Tuttavia, la forma presa da questi interventi è cambiata nel tempo. In generale, possiamo affermare che l'adozione di politiche avviene dopo che si siano determinati alcuni cambiamenti nelle questioni relative al mercato del lavoro. Tuttavia, il processo di adattamento di queste politiche è generalmente lento. Inoltre, alcuni fattori di matrice politica possono accelerare o rallentare il passo del processo di reindirizzamento.

Il concetto di politiche attive del lavoro è molto ampio e ricopre un vasto insieme di interventi di natura piuttosto differente. Per questo motivo, prima di presentare una panoramica delle traiettorie seguite da tali politiche a partire dai primi anni del dopo guerra, sarà riservato uno spazio per definire il concetto di politiche attive del lavoro. In secondo luogo, verranno schematizzate graficamente le traiettorie di queste politiche negli anni seguenti la seconda guerra mondiale. Infine, in base al confronto fra le traiettorie seguite dai sei paesi in questione, si tenterà di individuare i fattori che hanno facilitato lo sviluppo delle politiche attive del lavoro in Europa. Nel far questo, si proverà anche a formulare alcune ipotesi sui motivi per cui lo sviluppo di queste politiche è rimasto indietro in Europa meridionale, e soprattutto in Italia.

## *2. Tipologie di politiche attive del lavoro*

Le politiche attive del lavoro hanno origini diverse. In Svezia, le politiche attive del lavoro sono state sviluppate molto presto, a partire dagli anni '50, con l'obiettivo di migliorare l'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro nel contesto di un'economia in rapida evoluzione, essenzialmente tramite il finanziamento di programmi di formazione professionale su vasta scala (Swenson, 2002). All'estremo opposto, il termine «attive» può essere utilizzato per descrivere l'approccio sviluppato in diversi paesi di lingua inglese, che combina servizi di collocamento con incentivi più forti al lavoro, limiti temporali alla fruizione delle prestazioni, riduzioni delle indennità, e l'utilizzo di sanzio-

<sup>1</sup> Questo articolo si basa su una ricerca in parte già pubblicata in Bonoli 2010 e 2011a e 2011b.

ni, il cosiddetto approccio «workfare» (King, 1995; Peck, 2001). In effetti, come evidenziato da molti autori, le politiche attive del lavoro costituiscono una categoria particolarmente ambigua di politiche sociali (Barbier, 2001; 2004; Clasen, 2000; Clegg, 2005).

Alcuni autori hanno tentato di affrontare questo problema distinguendo fra due tipologie di politiche attive del lavoro, o di attivazione: quelle che hanno a che fare con un miglioramento del capitale umano, e quelle che utilizzano fundamentalmente incentivi negativi per indurre le persone a passare dall'assistenza sociale all'occupazione. Un esempio di questa forma di classificazione si trova in Torfing (1999) che distingue fra un workfare di tipo «offensivo» e uno di tipo «difensivo». Il workfare offensivo, che è il termine utilizzato per descrivere la variante danese delle politiche di attivazione, si basa sul miglioramento delle capacità e sull'*empowerment*, piuttosto che sulle sanzioni o sulle riduzioni delle indennità, come invece accade nella variante «difensiva» che si trova negli Usa. Taylor-Gooby (2004) fa la stessa osservazione quando parla di politiche di attivazione «positive» e «negative». In tono simile, Barbier distingue tra forme di attivazione di tipo «neoliberista» caratterizzate da incentivi al lavoro più forti, condizionalità delle prestazioni erogate e utilizzo delle sanzioni e forme di attivazione di tipo «universalista», quali quelle adottate nei paesi scandinavi, che continuano a basarsi su un investimento massiccio nel capitale umano, fundamentalmente tramite la formazione, anche se egli riconosce la possibilità che in Europa continentale esista una terza tipologia (Barbier, 2004; Barbier e Ludwig-Mayerhofer, 2004).

La dicotomia fra l'investimento nel capitale umano e le politiche di attivazione basate sull'incentivazione costituisce un punto di partenza utile per comprendere un concetto ambiguo. Tuttavia, presumibilmente essa costituisce una eccessiva semplificazione del mondo reale e corre il rischio di essere segnata da giudizi di valore. Una distinzione di tipo diverso si trova in Clegg, il quale identifica due meccanismi che possono essere desunti dalle politiche di attivazione: la circolazione e l'integrazione. L'idea sottostante al concetto di circolazione è quella di aumentare le possibilità che una persona disoccupata entri in contatto con un potenziale datore di lavoro, ad esempio tramite i servizi di collocamento. Al contrario, l'integrazione si riferisce a strumenti che portano in maniera più diretta la persona disoccupata nel mondo del lavoro, come la condizionalità delle prestazioni o le forme di impiego protetto (Clegg, 2005, p. 56).

In questo articolo, si intende anche prendere le distanze dalla distinzione dicotomica con una forte connotazione valoriale che ha dominato i dibattiti sulle politiche attive del lavoro. È opportuno distinguere fra quattro idealtipi diversi di politiche attive del lavoro i quali, come tutti gli idealtipi, non hanno molte probabilità di esistere in forma pura nel mondo reale: il potenziamento degli incentivi al lavoro, l'assistenza nella ricerca del lavoro, la promozione di attività per i disoccupati e l'investimento nel capitale umano. Gli obiettivi chiari e gli strumenti di ciascun idealtipo sono presentati nella tabella 1.

*Tabella 1 - Quattro idealtipi di politiche attive del lavoro*

Tipo	Obiettivi	Strumenti
Potenziamento degli incentivi al lavoro	Rafforzare gli incentivi positivi e negativi per i titolari di prestazioni di sostegno al reddito	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Agevolazioni fiscali, compatibilità fra sussidio e lavoro</li> <li>– limiti temporali alla possibilità di accedere</li> <li>– riduzione delle prestazioni</li> <li>– condizionalità delle prestazioni</li> <li>– sanzioni</li> </ul>
Assistenza nella ricerca del lavoro	Rimuovere gli ostacoli all'occupazione e facilitare il (re)ingresso nel mercato del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>– servizi di collocamento</li> <li>– sussidi per l'avviamento al lavoro</li> <li>– counselling</li> <li>– programmi per la ricerca di lavoro</li> </ul>
Promozione di attività per i disoccupati	Tenere occupate le persone senza lavoro; limitare la svalutazione del capitale umano durante la disoccupazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>– programmi per la creazione di posti di lavoro nel settore pubblico</li> <li>– programmi di formazione non vincolati all'assunzione</li> </ul>
Investimento nel capitale umano	Migliorare le possibilità di trovare un lavoro tramite un aggiornamento delle capacità delle persone senza lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>– istruzione di base</li> <li>– formazione professionale</li> </ul>

Fonte: Bonoli, 2001; Bonoli, 2011a; Bonoli, 2011b.

La prima tipologia di politiche attive del lavoro, il potenziamento degli incentivi, si riferisce a misure che sono finalizzate a rafforzare gli incentivi all'occupazione per i titolari delle prestazioni. Quest'obiettivo si può raggiungere in modi diversi ad esempio tagliando le prestazioni passive, sia dal punto di vista della loro entità, che della loro durata. Inoltre, dette prestazioni possono essere rese condizionali

alla partecipazione a programmi di lavoro o ad altre tipologie di programmi orientati verso il mercato del lavoro. Infine, gli incentivi possono essere rafforzati tramite l'utilizzo delle sanzioni. Alcuni elementi delle politiche basate sul potenziamento degli incentivi esistono ovunque, ma sono particolarmente forti nei paesi di lingua inglese.

La seconda tipologia, definita «assistenza nella ricerca del lavoro» consiste in misure finalizzate a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro, senza necessariamente avere un impatto sui meccanismi di incentivazione al lavoro. Tra questi troviamo, i servizi di collocamento, i programmi per la ricerca del lavoro che aumentano la probabilità che una persona senza lavoro entri in contatto con un potenziale datore di lavoro. Il *counselling* e i sussidi per l'avviamento al lavoro possono essere particolarmente utili per utenti che sono stati fuori dal mercato del lavoro per tanto tempo, o che non hanno mai avuto un lavoro, e che solitamente i datori di lavoro tendono ad evitare. Per i genitori, un ostacolo all'occupazione può essere l'assenza di servizi per l'infanzia, che appartengono a quest'ultima variante. Con l'eccezione dei servizi di collocamento, l'assistenza nella ricerca del lavoro è forse il tipo più nuovo di politiche attive del lavoro. È comune nei paesi di lingua inglese (combinata con il potenziamento degli incentivi) ma anche nei paesi scandinavi e nell'Europa continentale.

Un terzo tipo di politiche attive del lavoro può essere denominato di «promozione di attività per i disoccupati». Il suo obiettivo non è primariamente quello di promuovere il reingresso nel mercato del lavoro, ma di tenere occupate le persone senza lavoro, anche al fine di prevenire la svalutazione del capitale umano associato alla condanna alla disoccupazione. Questo tipo di politiche attive del lavoro consiste in programmi per la creazione di posti di lavoro e l'acquisizione di esperienze lavorative nel settore pubblico e non-profit, ma anche in alcuni casi in programmi di formazione, ad esempio corsi di breve durata, che non cambiano in maniera sostanziale il tipo di lavoro che una persona può svolgere. I paesi dell'Europa continentale negli anni '80 e nei primi anni '90 hanno fatto maggior ricorso a questa forma di politiche attive del lavoro.

Infine, le politiche attive del lavoro possono consistere nel fornire una formazione professionale alle persone senza lavoro o, se necessario un'istruzione di base. L'idea qui è quella di offrire una seconda opportunità alle persone che non sono state in grado di trarre profitto dal sistema di istruzione o le cui competenze lavorative sono divenute

obsolete. L'offerta di una formazione professionale alle persone senza lavoro è stata sviluppata soprattutto nei paesi scandinavi.

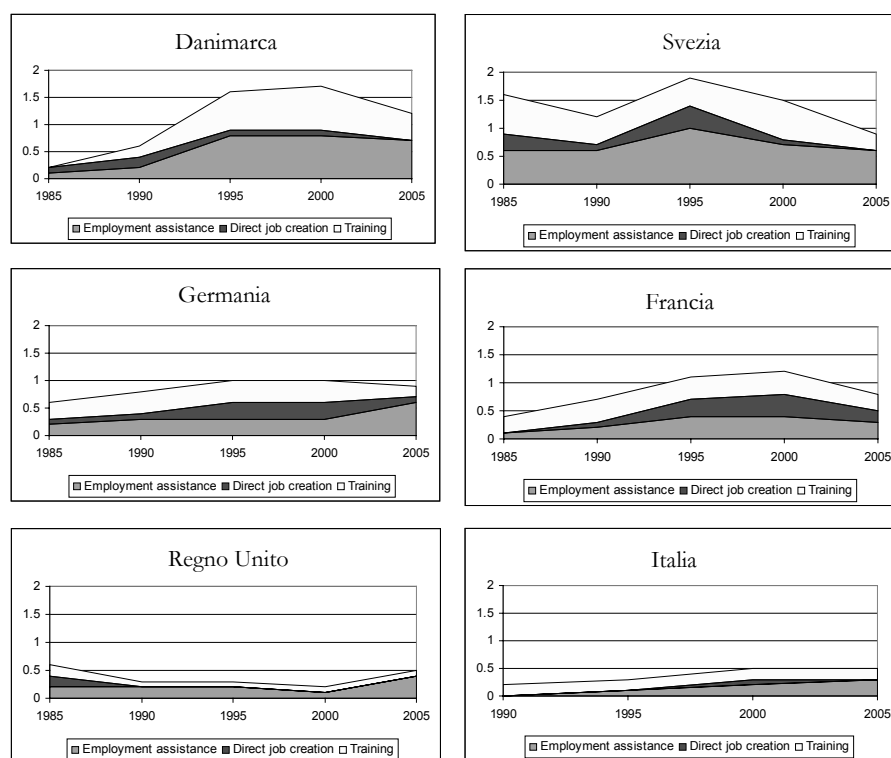
Sarebbe di grande utilità riuscire a trasformare in termini operativi questi quattro idealtipi, tramite indicatori misurabili, per poi mapparne le variazioni nel tempo e nello spazio. Purtroppo, i dati disponibili consentono solamente un'approssimazione molto grossolana di questo esercizio. Ci sono stati alcuni tentativi di sintetizzare con alcuni indicatori le caratteristiche istituzionali fondamentali delle politiche di attivazione nei diversi paesi (Hasselpflug, 2005; Oecd, 2007). Tuttavia, i risultati raggiunti non sono del tutto convincenti, e non sono all'altezza delle aspettative basate su una conoscenza più qualitativa di molti dei paesi coperti. Ciò è dovuto ad alcuni problemi, tra i quali il fatto che queste fonti di dati si basano su una regolazione formale, che può differire in maniera significativa dall'attuazione vera e propria. Una maniera alternativa di mappare, almeno in parte, la variabilità delle politiche attive del lavoro da un paese all'altro in base agli idealtipi sopra discussi, è usare i dati sulla spesa pubblica relativa alle sotto-articolazioni dei diversi programmi. L'Ocse fornisce queste informazioni sin dal 1985 per la maggior parte dei suoi membri. Le categorie disponibili sono: i servizi pubblici per l'impiego e loro amministrazione, i sussidi di disoccupazione, i programmi di rotazione dei compiti (*job rotation*), gli incentivi all'ingresso nel mondo del lavoro, la formazione e la creazione diretta di posti di lavoro.

Questi dati ci consentono di trasformare in variabili operative tre dei quattro idealtipi presentati sopra, come emerge dalla figura 1: assistenza nella ricerca di lavoro, che comprende le seguenti categorie di spesa dell'Ocse «i servizi pubblici per l'impiego, i sussidi di disoccupazione, i programmi di rotazione dei compiti (*job rotation*), e gli incentivi all'ingresso nel mondo del lavoro»; la promozione di attività per i disoccupati, che include la categoria «creazione diretta di posti di lavoro» e l'investimento sul capitale umano che include la categoria «formazione». In questo modo, siamo stati in grado di tracciare l'evoluzione degli investimenti relativi compiuti in merito alle diverse componenti delle politiche attive del lavoro nel corso degli ultimi venti anni. I profili di spesa per le politiche attive del lavoro presentati in figura 1 fanno emergere alcune osservazioni importanti. In primo luogo, c'è chiaramente un effetto ciclico, dimostrato dal calo nella spesa complessiva tra il 1995 e il 2005, che si spiega con il calo della disoccupazione (specialmente in Svezia, Danimarca e Francia).

RPS

fuori dal tema

Figura 1 - Profili di spesa delle politiche attive del lavoro in sei paesi Ocse (anni 1985-2005)



Fonte: elaborazioni dell'autore sulla base dei dati ottenuti da Oecd.Stat (consultabile su [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

L'aumento della spesa complessiva nel Regno Unito, invece, richiede una spiegazione politica, visto che si è verificato nel contesto di una riduzione del numero di persone senza lavoro. In secondo luogo, se si confrontano le tendenze verificatesi nel corso del ventennio in questione, si può chiaramente riscontrare una riduzione nella portata degli interventi di creazione diretta di posti di lavoro, che è relativamente importante in Francia, Germania e Svezia, fino alla metà degli anni '90, ma poi cala ovunque. In terzo luogo, nel corso dello stesso periodo di tempo, si può verificare che l'assistenza nella ricerca di lavoro vede aumentare ovunque la propria importanza, forse tranne che in Svezia, dove la spesa su questa funzione è fondamentalmente stabile



nel corso del tempo. Infine, le risorse destinate alla formazione, non manifestano una tendenza chiara nel corso del tempo (tranne che in Danimarca dove raggiungono un picco nel 2000). La massima variabilità in materia di formazione si manifesta tra un paese e l'altro e non fra un periodo di tempo e un altro, con i paesi scandinavi che spendono più di tutti, il Regno Unito che investe meno di tutti, e i paesi dell'Europa continentale che si collocano in una qualche posizione intermedia.

I dati Ocse sulla spesa pubblica devono essere presi in considerazione con cautela, giacché le distinzioni adottate dall'Ocse non sempre si accordano con le categorie nazionali, e a volte mancano le informazioni relative a determinate categorie per molti anni. Purtuttavia, i risultati presentati in figura 1 sono ampiamente compatibili con le aspettative sopra avanzate, e con quanto riscontrato dalle ricerche qualitative, che distinguono fra due o tre diversi approcci all'attivazione.

### *3. Lo sviluppo delle politiche attive del lavoro in sei paesi*

L'andamento dei profili di spesa relativi alle politiche attive del lavoro nel corso del tempo suggerisce che questa componente delle politiche sociali abbia attraversato un cambiamento sostanziale nel corso degli ultimi vent'anni. Tuttavia, le politiche attive del lavoro esistevano anche prima della raccolta dati intrapresa dall'Ocse (che per la maggior parte dei paesi inizia nel 1985). Questa sezione analizza lo sviluppo nel campo delle politiche attive del lavoro sin dagli anni '50, quando la Svezia adottò un approccio attivo nelle politiche del lavoro. In effetti, si possono individuare tre periodi nello sviluppo delle politiche attive del lavoro nei paesi Ocse. Il primo, gli anni '50 e '60, quando nel contesto di una carenza di manodopera, i paesi svilupparono politiche attive al fine di fornire lavoratori adeguatamente qualificati alle economie industriali in espansione. In questo periodo l'obiettivo fondamentale delle politiche era investire nel capitale umano. Il secondo periodo segue gli shock petroliferi del 1973-75. Le politiche attive del lavoro dovettero fare i conti con un contesto di gran lunga più difficile, caratterizzato da livelli alti e persistenti di disoccupazione. In questo contesto, la funzione principale delle politiche attive del lavoro diventa la creazione di attività rivolte ai disoccupati. Infine, sin dalla metà degli anni '90, le politiche del lavoro hanno assunto fondamentalmente lo scopo di incoraggiare e facilitare

il reingresso nel mercato del lavoro delle persone disoccupate e di altri soggetti non attivi lavorativamente. Gli strumenti adottati in questo caso consistono in diverse combinazioni di incentivi e assistenza nella ricerca del lavoro.

Quanto accaduto esattamente nel corso di questi tre periodi viene esaminato in seguito. Il resoconto è focalizzato su sei paesi selezionati in maniera tale da rappresentare le diverse tipologie di stato sociale e di regimi di regolazione del mercato del lavoro che esistono in Europa occidentale: Svezia, Danimarca, Germania, Francia, Italia e Regno Unito. Ciascun paragrafo dedito ad un periodo adotta un ordine differente nella presentazione dei diversi sviluppi nazionali, iniziando ogni volta con i paesi «pionieri» nell'utilizzo delle politiche attive del lavoro in questione, e poi passando agli altri paesi<sup>2</sup>.

### *3.1 Gli anni del dopoguerra: le politiche attive del lavoro in un contesto di carenza di manodopera*

La maggior parte degli esperti concorda con il fatto che le politiche attive del lavoro siano nate in Svezia con il cosiddetto modello Rehn-Meidner. Portata avanti nel 1951 da due economisti del sindacato, Gosta Rehn e Rudolf Meidner, questa strategia aveva molti obiettivi: l'uguaglianza nella distribuzione dei salari, una piena occupazione sostenibile, e la modernizzazione dell'industria svedese. L'uguaglianza e la piena occupazione andavano sostenute tramite una politica salariale solidaristica, che fondamentalmente significava aumenti salariali identici in tutti i settori industriali. La politica salariale ugualitaria produsse sia effetti voluti che non voluti. Tra gli effetti voluti, c'è stato un forte incentivo per i produttori svedesi a investire nella produttività migliorando le tecnologie. Se la produttività non teneva il passo, gli aumenti salariali imposti avrebbero spinto fuori dal mercato le imprese meno competitive. Ciò ha rappresentato una forte spinta alla modernizzazione dell'industria svedese.

Ma ovviamente, non tutte le aziende potevano tenere il passo degli aumenti salariali concordati centralmente. Le imprese a bassa produttività rischiavano di essere espulse dal mercato a fronte degli aumenti salariali concordati tramite la contrattazione collettiva. È stato

<sup>2</sup> Bisogna osservare che la selezione di informazioni presentate qui si basa su studi di caso nazionali estesi, che analizzano sistematicamente gli sviluppi delle politiche del lavoro nei sei paesi interessati.

allo scopo di venire all'incontro ai lavoratori che rischiavano di ritrovarsi conseguentemente disoccupati che Rehn e Meidner hanno concepito le politiche attive del lavoro. Mentre le imprese meno produttive venivano spinte fuori dal mercato, i lavoratori in esubero venivano riqualificati e resi disponibili per le imprese in espansione e caratterizzate da alta produttività (Anxo e Niklasson, 2006; Benner e Vad, 2000; Mabbet, 1995; Swenson, 2002).

In base a Swenson, tuttavia, le politiche attive del lavoro costituirono anche una risposta ad uno dei problemi ricorrenti degli imprenditori svedesi dell'epoca: la carenza di manodopera. Riqualificando velocemente i lavoratori che avevano perso il posto, le politiche attive del lavoro garantivano un bacino stabile di forza lavoro adeguatamente qualificata. L'idea di mettere in piedi una politica attiva del mercato del lavoro venne dai sindacati, ed era chiaramente accettabile e possibilmente desiderabile anche per i datori di lavoro. In effetti, in base a Swenson, forse sono stati proprio loro a proporla in partenza (2002, p. 275). Basandosi su approfondite ricerche storiche, egli conclude che: «I datori di lavoro hanno calorosamente appoggiato le misure attive di formazione professionale e mobilità anche prima che la confederazione sindacale le includesse come snodo centrale del suo piano per la stabilizzazione economica e lo sviluppo industriale [il "modello Rehn-Meidner" ...]. I datori di lavoro organizzati non erano semplicemente rassegnati all'egemonia socialdemocratica e non si stavano solo augurando di tenerseli buoni su alcune specificità, per ottenere un trattamento migliore in altri ambiti, o per evitare la disapprovazione dell'opinione pubblica. Essi sapevano cosa volevano. A volte ciò che hanno ottenuto è stato ancora più gradito per loro e hanno ottenuto ciò che gradivano di più» (ivi, p. 11).

Il modello Rhen-Meidner è un tratto distintivo unico della Svezia e non fu ripetuto altrove. Tuttavia, l'idea di una politica attiva del mercato del lavoro nel contesto di un'economia in corso di rapida modernizzazione e caratterizzata da una carenza di manodopera attraversò anche altri paesi. Tuttavia, gli strumenti utilizzati furono diversi, perché anche il punto di partenza era diverso. Questo è ciò che è accaduto in Italia, dove la disoccupazione non era il risultato del fatto che i lavoratori venivano licenziati da aziende in difficoltà, ma del surplus di forza lavoro nella parte meridionale del paese.

Nel corso degli anni '50 e '60, due decenni di forte crescita che gli italiani ricordano come il «miracolo economico», anche l'Italia era interessata da un fenomeno di carenza di manodopera. Le imprese in

RPS

fuori dal tema

espansione del Nord avevano bisogno di lavoratori adeguatamente qualificati. Il Meridione costituiva ancora un grosso bacino di manodopera, ma fondamentale dequalificata. Al fine di migliorare l'incrocio tra la domanda e l'offerta di competenze, nel 1955 fu adottata una legge sull'apprendistato. Essa conteneva provvedimenti per una formazione sui luoghi di lavoro e salari più bassi per gli apprendisti. Questo programma, tuttavia, non decollò. Ai datori di lavoro non veniva generalmente consentito di selezionare gli apprendisti, i quali venivano inviati loro dagli uffici del lavoro, e i sindacati protestavano sostenendo che la legge veniva usata per sottopagare i giovani lavoratori (Gualmini, 1998).

Alcuni passi in questa direzione furono effettuati anche in Francia. Nel 1963, il governo gollista intraprese una riforma del sistema di indennità di disoccupazione che avrebbe facilitato l'accesso alla (ri)qualificazione professionale per i disoccupati. Questa proposta, tuttavia incontrò la forte opposizione dei sindacati, che temevano un intervento dello Stato nella gestione dell'assicurazione per i disoccupati (Unedic). In Francia, l'assicurazione contro la disoccupazione, come il resto della sicurezza sociale, viene gestita congiuntamente dalle parti sociali, le quali tradizionalmente oppongono una resistenza all'intervento governativo in quella che considerano un'istituzione «privata» (Bonoli e Palier, 1997; Palier, 2002). Il risultato è stata una versione annacquata della proposta iniziale. Questo episodio evidenziò la tensione tra un sistema di indennità di tipo assicurativo gestito dalle parti sociali e un obiettivo di politica pubblica: la riqualificazione professionale delle persone disoccupate nel contesto di una carenza di manodopera. La visione ristretta delle parti sociali, e soprattutto dei sindacati, che consideravano il sistema di indennità di disoccupazione come un regime assicurativo limitò gravemente la portata dell'intervento finalizzato ad iniettare misure attive e orientate verso la formazione, all'interno delle politiche in materia di disoccupazione (Clegg, 2005, pp. 176-9).

Solo pochi anni più tardi, la Germania ha seguito lo stesso percorso, con l'adozione della legge sulla promozione dell'occupazione del 1969 (*Arbeitsförderungsgesetz*). Questa legge fu adottata dal primo «Governo di coalizione Grand» nella storia postbellica tedesca, che ebbe breve durata. La coalizione tra Cdu-Spd, guidata dai cristiano-democratici, durò solo tre anni (1966-1969), ma svolse un ruolo importante nel dare forma alle politiche postbelliche relative al mercato del lavoro. La coalizione emerse sullo sfondo della recessione del 1966-67, dopo

l'esplosione di un scontro sul bilancio tra la Cdu e l'Fdp, i partiti che guidavano il governo precedente. Il suo approccio alle politiche sociali ed economiche anticipò molti dei temi che sono stati resi popolari dai leader politici negli anni 2000. Secondo Alber (1986, p. 14): «Per combattere la crisi economica, il nuovo governo intendeva spostare la spesa pubblica dal consumo sociale all'investimento sociale. Fu posto un limite all'erogazione di diverse prestazioni, e per la prima volta le istanze legate alla formazione ricevettero una priorità [...] Come prima mossa verso politiche del lavoro più attive, l'ambito di competenza dell'assicurazione contro la disoccupazione fu esteso per includervi la promozione della formazione professionale».

Questa legge si reggeva in larga parte su una proposta preparata nel 1966 dalla Spd, che all'epoca era ancora all'opposizione. Essa enfatizzava un nuovo ruolo preventivo per le politiche del lavoro, basato sull'adattamento delle competenze professionali della forza lavoro ai cambiamenti tecnologici. Questa nuova legge istituì l'Istituto federale del lavoro (*Bundesanstalt für Arbeit*), responsabile del sistema di indennità di disoccupazione basato sull'assicurazione contro la disoccupazione, ma anche della formazione permanente, della riqualificazione professionale, dei servizi per l'impiego per i disabili e dei programmi per la creazione di posti di lavoro, nonché dell'apprendistato (Frerich e Frey, 1996). Al contempo, fu adottata una nuova legge sulla formazione professionale, che consolidò significativamente il sistema messo in atto settanta anni prima (Thelen, 2004, p. 241).

Contrariamente alla percezione diffusa tra gli studiosi dei sistemi di welfare, gli anni postbellici non furono un'epoca di protezione passiva dei redditi. Al contrario, furono prese iniziative in diversi paesi europei, al fine di mettere in campo una dimensione attiva della protezione dalla disoccupazione, fondamentalmente tramite la formazione professionale. Tutto ciò aveva un senso. In un contesto di rapida crescita economica e carenza di manodopera, riqualificare le persone senza lavoro affinché potessero fornire la forza lavoro resa necessaria dall'espansione industriale era una cosa ovvia da fare. Tuttavia, gli sviluppi sopra esaminati mostrano una scarsa coerenza dal punto di vista delle determinanti politiche.

L'idea di legare la formazione alle politiche sulla disoccupazione venne dai partiti appartenenti all'intero spettro politico: i socialdemocratici svedesi, i gollisti francesi, i democristiani italiani, e un governo di coalizione in Germania. Queste forze politiche hanno poco in

RPS

fuori dal tema

comune, tranne forse un orientamento centrista in materia di politiche economiche e sociali.

### 3.2 *Affrontare la crisi occupazionale: le politiche attive del lavoro nel contesto della disoccupazione di massa*

RPS

G. Bonoli / LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO IN EUROPA OCCIDENTALE: CONCEZIONI E SVILUPPO

Il contesto economico delle politiche del lavoro è cambiato drasticamente dopo gli shock petroliferi del 1973-75 e la conseguente crisi economica. All'improvviso, le politiche del lavoro hanno dovuto fare i conti con un nuovo problema: la disoccupazione di massa. L'idea delle politiche attive del lavoro era presente nella maggior parte dei paesi, ma il contesto economico sfavorevole significò che le politiche del lavoro, a prescindere da quanto fossero attive, riuscirono a conseguire pochi risultati. In questo contesto, si assiste all'emergere di un diverso idealtipo di politiche attive del lavoro, quello definito «promozione di attività per i disoccupati», che non è realmente finalizzato a riportare le persone senza lavoro nel mercato del lavoro, ma più che altro a tenerle occupate e a rallentare il deterioramento del capitale umano associato alla disoccupazione. Questa nuova funzione delle politiche attive del lavoro si è sviluppata nei diversi paesi, ma attraverso canali diversi che riflettevano le politiche precedenti.

In risposta alle crisi occupazionali degli anni '70, la *Svezia* trasformò radicalmente il sistema di politiche attive del lavoro. Vale la pena di osservare che gli anni della crisi (dalla metà degli anni '70 alla fine degli anni '80) non generarono un fenomeno di aperta disoccupazione in Svezia. Questo è stato in parte il risultato dell'espansione dell'occupazione nel settore pubblico, che si è svolta nel corso dello stesso periodo di tempo, ma anche una conseguenza dell'utilizzo in senso liberista delle politiche attive del lavoro. In effetti, fornendo un'occupazione, alle persone altrimenti disoccupate, le politiche attive del lavoro consentivano alla Svezia di mantenere l'occupazione ai livelli pre-recessione (Mjoset, 1987, p. 430). Questa era ovviamente una funzione piuttosto nuova delle politiche attive del lavoro, adottata automaticamente nel contesto di un'economia stagnante e con una scarsa capacità di creazione netta di posti di lavoro al di fuori del settore statale.

Qual è il ruolo svolto dalle politiche attive del lavoro in quegli anni? Per scoprirlo, dobbiamo passare alla letteratura valutativa. Nel caso svedese, dagli anni '70 in poi, le politiche attive del lavoro assomigliano sempre di più ad un'alternativa all'occupazione basata su

dinamiche di mercato. Furono offerti programmi di formazione, posti di lavoro di tipo assistenziale, ossia posti di lavoro temporanei prevalentemente nel settore pubblico. Tipicamente, questi posti di lavoro venivano utilizzati per rinnovare il diritto ad usufruire dell'indennità di disoccupazione (teoricamente limitata a 14 mesi). Durante questi anni, ci fu un relativo allontanamento da misure che riguardavano la fornitura di manodopera verso interventi orientati sul fronte della domanda: ossia programmi per la creazione di posti di lavoro (Anxo e Niklasson, 2006, p. 360). Le valutazioni di micro-livello hanno evidenziato che la maggior parte di questi programmi era piuttosto inefficace per favorire il reingresso nel mercato del lavoro (Calmfors e al., 2001). In qualche modo si perse di vista lo scopo originario delle politiche attive del lavoro, ossia aggiornare le qualificazioni professionali dei lavoratori così che potessero svolgere occupazioni più produttive. Le politiche attive del lavoro svedesi si spostarono chiaramente verso il tipo denominato «promozione di attività per i disoccupati» sopra descritto. Nel corso dello stesso periodo (nel 1974), la Svezia ha adottato anche una legge relativamente rigida per la protezione dell'occupazione (Emmenegger, 2009). Di conseguenza, gli anni '70 possono essere caratterizzati come un periodo di allontanamento dal modello postbellico svedese, con il paese che ha adottato molte delle opzioni politiche che erano state sviluppate nell'Europa continentale. Con l'aumento della disoccupazione, la Germania passò alle politiche attive del lavoro nella seconda metà degli anni '70. Queste misure si basavano sulla legge per la promozione dell'occupazione del 1969. In uno sviluppo che ricorda la storia svedese, l'obiettivo di questa legge passò da una generale riqualificazione della forza lavoro, ad essere uno strumento finalizzato a ridurre la disoccupazione aperta, anche se la formazione continuò a svolgere un ruolo importante. Gli anni seguenti la crisi furono caratterizzati da un approccio *stop-and-go* alle politiche attive del lavoro, dovuto in parte ai meccanismi di finanziamento di queste misure. Le prestazioni contro la disoccupazione, sia attive che passive, vengono finanziate attraverso lo stesso fondo. Quando la disoccupazione è alta, la spesa passiva aumenta automaticamente, lasciando minori risorse per finanziare le misure attive (Manow e Seils, 2000, p. 282). Ad esempio, dopo un drastico aumento del numero di beneficiari delle politiche attive del lavoro, da 1600 nel 1970 a 648.000 nel 1975, questa cifra è calata fino a 545.000 persone nel 1982, a causa di vincoli di bilancio (Frerich e Frey, 1996, p. 177; Seeleib-Kaiser e al., 2008, p. 43).

RPS

fuori dal tema

Le politiche attive del lavoro si sono ripresentate con il ritorno al potere dei cristiano-democratici. Il Governo Kohl, eletto nel 1982, ha ampliato le politiche attive del lavoro nel contesto di una «offensiva per la qualificazione professionale» basata su diversi programmi legati al mercato del lavoro e di formazione. Tra il 1982 e il 1987, il numero totale di partecipanti a detti programmi è salito da 555.000 a 1,4 milioni di persone (Frerich e Frey, 1996; Seeleib-Kaiser e al., 2008, p. 43). La maggior parte di questi interventi riguardavano la formazione e l'assistenza nella ricerca di lavoro, ma un numero crescente di persone (il 10% circa) si trovavano all'interno di programmi per la creazione di posti di lavoro nel settore non-profit (Abm). Durante la seconda metà degli anni '80, la Germania aveva una spesa annua per le politiche attive del lavoro pari all'1% del Pil, al di sopra della media Ocse. Questa cifra manifestava un leggero incremento rispetto alla prima metà del decennio (lo 0,7% circa del Pil; vedi Clasen, 2005, tabella 4.5).

Le cose sono cambiate con l'unificazione nel 1991. Mentre le aziende dell'ex Repubblica Democratica Tedesca attraversavano un processo di ristrutturazione, i lavoratori in esubero potevano accedere al pensionamento anticipato e a programmi di intervento nel mercato del lavoro, i quali avevano nuovamente l'obiettivo di limitare la disoccupazione aperta. La spesa per le politiche attive del lavoro vide il suo picco nel 1992 raggiungendo l'1,8% del Pil. All'epoca, tuttavia, la parte del leone nella spesa attiva la svolse il programma per la creazione di posti di lavoro (Manow e Seils, 2000, p. 293; Clasen, 2005, pp. 61-2). Questa mossa fu efficace nel ridurre la disoccupazione aperta. Tuttavia, non fu in grado di prevenire un aumento massiccio del tasso di disoccupazione in seguito alla recessione degli anni '90.

In un secondo momento, altri paesi che prima della crisi non avevano sviluppato politiche attive del lavoro di carattere esteso, furono in qualche modo più lenti nell'introdurre elementi di carattere attivo all'interno delle proprie politiche in materia di disoccupazione. In Francia, le tensioni fra il governo e i sindacati hanno presumibilmente ritardato l'adozione di dette misure (Clegg, 2005). Tuttavia, a partire dalla metà degli anni '80, le politiche attive del lavoro francesi sono una rapida successione di diversi strumenti indirizzati talvolta a gruppi diversi. In generale l'obiettivo è la «promozione di attività per i disoccupati», ossia tenere occupate le persone senza lavoro piuttosto che reinserirle nel mercato del lavoro. Tipicamente, molta enfasi viene



rivolta alla nozione di «inserimento sociale» o alla possibilità di partecipare alla società senza svolgere un impiego retribuito (Dufour e al., 2003; Barbier e Fargion, 2004). In termini pratici, queste misure consistono nel finanziamento assistenziale di posti di lavoro temporanei nel settore pubblico o nel privato non-profit.

Lo sviluppo delle politiche attive del lavoro francesi è iniziato nel 1984 con l'adozione dei (*Travaux d'utilité publique*, lavori di pubblica utilità) per i giovani senza lavoro da parte del governo socialista. Presto, nel 1986, questi ultimi furono affiancati dai Pil (*Programmes d'insertion locale*) indirizzati ai disoccupati a lungo termine e introdotti da un governo gollista. Entro il 1989, questi furono sostituiti dai Ces (*Contrats emploi-solidarité*). Nel 1988 fu introdotta un'indennità erogata in base alla prova dei mezzi (Rmi, *Revenu minimum d'insertion*) la quale in teoria conteneva una componente basata su un principio di attivazione, nella forma di un contratto di «inserimento» siglato fra il beneficiario e le autorità. In realtà, come dimostrato da una valutazione estesa di questo programma, la sua capacità di inserire i beneficiari nel mercato del lavoro era molto limitata (Palier, 2002, pp. 302-3). L'approccio francese all'attivazione è caratterizzato da una forte enfasi sullo sviluppo di esperienze, accompagnata da una forte retorica di inclusione sociale, o «*insertion*». Questa traiettoria è stata confermata dal governo socialista della fine degli anni '90 (1997-2002). Oltre alla famosa legge che riduceva l'orario lavorativo a 35 ore settimanali, il governo introdusse nuovi programmi per la creazione di posti di lavoro, rivolti ai giovani, finanziando posti di lavoro nei settori non-profit fino a cinque anni (Clegg, 2005).

Nel corso degli anni seguenti la crisi e fin negli anni '80 e nei primi anni '90, tenere impegnate le persone senza lavoro diventa una funzione importante delle politiche attive del lavoro. La formazione continua a svolgere un ruolo chiave, come emerge dai profili di spesa presentati in figura 1. Tuttavia, in un contesto tanto sfavorevole in termini di mercato del lavoro, i programmi di formazione possono *de facto* finire con l'assomigliare di più a programmi finalizzati a tenere occupate le persone piuttosto che a un reale investimento nel capitale umano. La letteratura valutativa in materia suggerisce che ciò sia avvenuto soprattutto negli anni '80 e nei primi anni '90. Questo è un risultato raggiunto in una delle prime meta-analisi delle ricerche valutative delle politiche attive del lavoro, in cui due economisti Oece hanno concluso che molti programmi di intervento sul mercato del lavoro sono inefficaci o persino controproducenti dal punto di vista

RPS

fuori dal tema

della loro capacità di riportare le persone senza lavoro all'interno del mercato del lavoro (Martin e Grubb, 2001). Questo può essere il risultato dell'orientamento predominante delle politiche attive del lavoro («promozione di attività per i disoccupati») nell'intervallo temporale coperto da questa ricerca (anni '80 e primi anni '90).

### 3.3 *Le politiche attive del lavoro sin dalla metà degli anni '90: «la svolta verso l'attivazione»*

La metà degli anni '90 ha segnato un nuovo orientamento delle politiche attive del lavoro nei paesi Ocse. Il contesto economico era cambiato. In primo luogo, dopo la metà degli anni '90, le condizioni del mercato del lavoro nella maggior parte dei paesi Ocse hanno iniziato a migliorare. In secondo luogo, la disoccupazione è essenzialmente il risultato di un'offerta in eccesso di forza lavoro dequalificata, e i lavoratori dequalificati possono avere difficoltà a guadagnare di più di quanto valgono le prestazioni sociali di cui usufruiscono. Il risultato è lo sviluppo di un nuovo ruolo delle politiche attive del lavoro, che enfatizza la necessità di rafforzare i meccanismi di incentivazione al lavoro e di assistenza nella ricerca di un lavoro. Questo passaggio è segnalato anche da un cambiamento nel linguaggio utilizzato e da un sempre maggiore ricorso al termine «attivazione». I paesi Ocse si muovono chiaramente in questa direzione, ma forse in ordine sorprendente. Emerge con chiarezza che i pionieri di questa nuova fase non sono quelli che hanno dato inizio alle politiche attive del lavoro nei periodi precedenti. Si può sostenere che la preesistenza di politiche attive con un obiettivo differente rallenti lo sviluppo delle politiche di attivazione.

Tra i primi paesi a farsi fautori di nuovo paradigma centrato sull'attivazione nelle politiche per l'occupazione è la *Danimarca*, un paese che fino a quel momento aveva fatto relativamente poco nel campo delle politiche attive del lavoro (vedi figura 1). Il governo socialdemocratico eletto nel 1993 ha adottato una serie di riforme che hanno trasformato il sistema danese di indennità di disoccupazione. La riforma del 1994 ha rimosso la possibilità di riguadagnare il diritto a usufruire dell'assicurazione contro la disoccupazione tramite la partecipazione ai programmi per l'inserimento nel mercato del lavoro. Inoltre, essa poneva un limite di sette anni alla possibilità di usufruire del sussidio di disoccupazione. Questo periodo era suddiviso in due fasi: prima un periodo passivo di quattro anni e poi un periodo attivo

di tre anni. Inoltre venivano rafforzati i requisiti sulla disponibilità ad accettare posti di lavoro e venivano introdotti piani di azione individuali (Kvist e al., 2008, p. 243; Madsen, 2002). Infine, la riforma ha introdotto anche il decentramento dei servizi per l'impiego, rendendo possibile ai centri per l'impiego regionali di sviluppare programmi per il mercato del lavoro adatti alla loro area.

La riforma si basava sulle raccomandazioni di una commissione tripartita chiamata «Commissione Zeuthen», composta prevalentemente da rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali. Le parti sociali ottennero importanti concessioni, tra cui un ruolo importante nell'attuazione delle misure rivolte al mercato del lavoro. Al contempo, tuttavia, essi concordarono di riorientare le politiche in materia di disoccupazione verso un approccio improntato all'attivazione (Kvist e al., 2008, p. 245).

Le riforme seguenti rafforzarono ulteriormente gli elementi di incentivazione al lavoro e di assistenza nella ricerca del lavoro. La durata del periodo in cui si beneficiava delle prestazioni veniva ridotta, prima a cinque (1996) e poi a quattro anni (1998). Il periodo «passivo» veniva anch'esso ridotto, a due anni e sei mesi per le persone disoccupate al di sotto dei 25 anni. Dopo questo periodo, gli utenti avevano sia il diritto che il dovere di partecipare ad un programma di inserimento nel mercato del lavoro.

Il 1998 segnò un'ulteriore accelerazione della tendenza verso l'attivazione. In primo luogo le politiche per i giovani disoccupati ricevettero una forte svolta in direzione di un rafforzamento degli incentivi al lavoro e dell'investimento nel capitale umano. Le misure adottate comprendevano un limite di sei mesi al sussidio standard di disoccupazione per le persone al di sotto dei 25 anni, e l'obbligo a partecipare a un programma di formazione per 18 mesi, percependo un'indennità pari al 50% del sussidio di disoccupazione standard. In secondo luogo, con l'adozione della «Legge sulle politiche sociali attive», il principio di attivazione fu esteso a coloro che richiedevano un'assistenza sociale (Kvist e al., 2008, pp. 241-3). Come nella riforma precedente, insieme alle misure di potenziamento degli incentivi, venivano adottati anche strumenti più inclusivi. Ad esempio un programma chiamato *Flexjobs*, che finanziava fino a due terzi del costo del lavoro per le persone disabili senza limiti temporali (Hogelund, 2003).

Altri paesi seguirono l'esempio danese nel reindirizzare i regimi di indennità di disoccupazione verso forme di attivazione. Sotto un go-

RPS

fuori dal tema

verno conservatore, il *Regno Unito* aveva sviluppato un approccio basato chiaramente sul potenziamento degli incentivi, con una serie di riduzioni ai sussidi di disoccupazione (Atkinson e Micklewright, 1989; King, 1995). Un passo più significativo nella direzione dell'attivazione è stato intrapreso dal nuovo governo laburista eletto nel 1996, caratterizzato un orientamento centrista nelle politiche sociali ed economiche, che prese il nome di «Terza via». In termini concreti, a metà degli anni '90 fu sviluppata un'ampia gamma di programmi rivolti a diversi gruppi di persone senza lavoro. Questi consistevano prevalentemente in misure di assistenza nella ricerca del lavoro. Esse venivano associate al potenziamento degli incentivi, ad esempio tramite l'introduzione di un programma di crediti fiscali nel 1998 (Clasen, 2005; Clegg, 2005). Questo orientamento è stato ulteriormente perseguito negli anni seguenti, ed è visibile nel profilo di spesa per le politiche attive del lavoro nel Regno Unito il quale, soprattutto nel 2005, diede un'enfasi molto più grande all'assistenza nella ricerca del lavoro.

La *Svezia* è stata in qualche maniera più lenta nell'orientare le sue politiche attive del lavoro verso misure di attivazione, ma a partire dalla fine degli anni '90, le sue politiche del mercato del lavoro attribuiscono un'enfasi significativamente superiore rispetto al passato al potenziamento degli incentivi e all'assistenza nella ricerca del lavoro. Anche i requisiti lavorativi sono stati rafforzati così che, a coloro che sono ancora disoccupati dopo 100 giorni di disoccupazione può essere richiesto di accettare un lavoro in qualsiasi parte del paese, con una retribuzione fino al 10% più bassa rispetto al sussidio di disoccupazione (Clasen e al., 2001, p. 211). La riforma dell'assicurazione contro la disoccupazione del febbraio del 2010 ha rafforzato ulteriormente l'orientamento pro-occupazionale delle politiche attive del lavoro. Ciò è stato fatto tramite alcune misure. In primo luogo, la possibilità di rinnovare il diritto a godere dell'assicurazione contro la disoccupazione partecipando a programmi di intervento nel mercato del lavoro è stata abolita. In secondo luogo, la riforma ha introdotto una «garanzia di attività» per i disoccupati a lungo termine o per le persone a rischio di diventare disoccupati a lungo termine. Questa consiste in attività maggiormente individualizzate, orientate chiaramente verso il reingresso nel mercato del lavoro (Swedish Government, 2002; Timonen, 2004).

La *Germania* è un altro paese ritardatario rispetto al paradigma di attivazione, anche se, sin dai primi anni 2000 le politiche adottate hanno

chiaramente assunto questo orientamento generale (Clasen, 2005). Un passo importante in questa direzione è stata l'approvazione della cosiddetta «Legge *Job Aqtin*» nel 2001. La riforma comprendeva diverse misure tra quelle che si trovano nel classico strumentario delle politiche di attivazione: un monitoraggio più rigido del fatto che sia in corso una ricerca del posto di lavoro, l'elaborazione di profili delle persone senza lavoro, i contratti per il reintegro, i sussidi salariali (Clasen, 2005, p. 72).

Tuttavia, il governo riteneva che questi cambiamenti non avessero portata sufficientemente ampia. Infatti, solo pochi mesi dopo l'approvazione della «Legge *Job Aqtin*», fu istituita una nuova commissione, che ebbe il compito di fare proposte per la modernizzazione delle politiche attive del lavoro. La commissione era presieduta da Peter Hartz, un ex manager della Volkswagen. Le sue proposte includevano molte misure, che andavano dal sostegno alla persone disoccupate che volevano avviare una propria impresa, alla creazione di una «Agenzia di servizi per il personale», un servizio di collocamento temporaneo per i disoccupati. Tuttavia, la proposta più visibile e controversa era la fusione tra i sussidi di disoccupazione a lungo termine e quelli di assistenza sociale (la cosiddetta Riforma Hartz IV), che ebbe come conseguenza la riduzione delle prestazioni per molti utenti (Fleckenstein, 2008). Il paradigma delle politiche di attivazione, che combina il potenziamento degli incentivi al lavoro e l'assistenza nella ricerca del lavoro ha visto aumentare la propria influenza nel corso degli anni. Nel contesto di un'economia in espansione fino al 2008, esso ha anche prodotto risultati più incoraggianti rispetto agli anni precedenti, al punto che le meta-valutazioni più recenti forniscono un quadro più ottimista delle potenzialità delle politiche attive del lavoro (Eichhorst e al., 2008; Oecd, 2006). Ma l'attivazione non ha raggiunto ogni angolo d'Europa. L'Italia, ad esempio, è rimasta indietro da questo punto di vista (Samek Lodovici e Semenza, 2008), la Francia ha forse iniziato a muoversi in questa direzione alla fine degli anni 2000, con la fusione dei servizi per l'impiego e delle agenzie per l'erogazione delle prestazioni, e la trasformazione del Rmi in Rsa (*Revenue de solidarité active*), in vigore a partire dal primo giugno 2009.

#### 4. Conclusioni

Che cosa ha spinto lo sviluppo delle politiche attive del lavoro nel cor-

RPS

fuori dal tema

so degli ultimi decenni? Il resoconto presentato delle traiettorie di questi provvedimenti in sei paesi suggerisce che le politiche del mercato del lavoro tendano a rispondere a problemi economici. I tre periodi sopra individuati sono caratterizzati da condizioni economiche e del mercato del lavoro molto differenti fra loro. Il primo periodo, gli anni '50 e gli anni '60, è una fase di rapida crescita economica e carenza di manodopera. In queste circostanze, almeno quattro su sei paesi hanno sviluppato un sistema di politiche attive del lavoro orientato verso l'innalzamento del livello di qualificazione della forza lavoro, al fine di fornire lavoratori adeguatamente qualificati alle industrie in espansione. Alcuni passi in questa direzione sono stati compiuti da Svezia, Germania, Italia e Francia, anche se solo la Svezia è riuscita a sviluppare un sistema di politiche attive del lavoro pienamente funzionante. Nel secondo periodo, la crescita lenta e le ristrutturazioni industriali dominano il contesto economico. Le politiche attive del lavoro si trasformano in un'alternativa all'inserimento vero e proprio nel mercato del lavoro, e forniscono prevalentemente una maniera di tenere occupate le persone senza lavoro. Anche i programmi definiti di formazione tendevano a svolgere questa funzione più che essere finalizzati a una riqualificazione professionale, come messo in luce dalla letteratura valutativa. La svolta in direzione di un approccio basato sulla promozione di attività per i disoccupati riguarda i paesi che avevano sviluppato le politiche attive del lavoro nei periodi precedenti (Svezia, Germania e Francia), nonostante le differenze nei sistemi di welfare. Infine, nella terza fase, a partire dalla metà degli anni '90, il miglioramento delle condizioni economiche e del mercato del lavoro, insieme agli alti tassi di disoccupazione, soprattutto fra i lavoratori meno qualificati, hanno spinto i paesi in direzione di politiche di attivazione. Questo è uno sviluppo che attraversa sistemi differenti: infatti, i paesi con eredità istituzionali molto differenti adottano il paradigma di attivazione nelle politiche del mercato del lavoro, enfatizzando l'assistenza nella ricerca del lavoro e il potenziamento degli incentivi al lavoro.

Possiamo dunque considerare la svolta recente verso le politiche di attivazione come una risposta alla nuova tipologia di problemi emersi dalla post-industrializzazione. Tuttavia, il cambiamento socio-strutturale da solo non basta a spiegare la conversione verso le politiche attive del lavoro che abbiamo osservato in Europa occidentale nel corso degli ultimi vent'anni. I tempi di questa svolta variano da un paese all'altro, e in maniere che non sono sempre legate ai tempi di

svolgimento delle tendenze postindustriali. Ad esempio, la Francia è un paese che entra presto in una fase di postindustrializzazione, ma dobbiamo aspettare fino alla fine degli anni 2000 per assistere all'inizio di un passaggio verso le politiche di attivazione in quel paese. In Europa meridionale, le tipiche tendenze postindustriali come la disoccupazione di manodopera dequalificata e una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro sono avanzate velocemente nel corso dell'ultimo decennio, ma questo ha avuto conseguenze ridotte sull'orientamento delle politiche sociali, che restano essenzialmente passive. Le trasformazioni sociostrutturali che avvengono all'insegna della postindustrializzazione sono piuttosto una condizione necessaria ma non sufficiente per lo sviluppo di politiche sociali attive. I paesi hanno semplicemente dovuto «apprendere» come fare i conti con i problemi di un mercato del lavoro in trasformazione? Come spesso accade con le politiche pubbliche, le risposte più adeguate a un ambiente socioeconomico trasformato non vengono necessariamente adottate con la stessa velocità e nello stesso momento da un paese all'altro. I decisori politici tendono ad attraversare fasi più o meno riuscite di prove ed errori e a fare affidamento sull'esperienza acquisita dai colleghi di altri paesi. Tutto ciò può aver prodotto il pattern specifico caratterizzato dal passaggio verso politiche attive che si è osservato in Europa occidentale. Ma anche questa spiegazione pone dei problemi. Ad esempio, la svolta in direzione di un approccio basato sull'attivazione inizia ben prima che si possa ricavare un quadro chiaro del potenziale effettivo di queste politiche. Queste ultime sembrano attrarre i decisori politici ben prima che si renda visibile o dimostrabile un qualche loro effetto positivo. Inoltre, i paesi dell'Europa meridionale, anche se sempre più influenzati dalle problematiche occupazionali e sociali tipiche di una fase postindustriale, sembrano non riuscire a portare avanti questo genere di apprendimento. È per questo che, nel resoconto del processo di reindirizzamento delle politiche sociali europee, bisogna prendere in considerazione una terza tipologia di determinanti, che appartengono al campo della competizione politica.

Sin dagli albori degli studi sul welfare state, è stato evidenziato il ruolo delle vicende politiche nelle politiche sociali. Possiamo sostenere che il nuovo orientamento in direzione di politiche sociali attive sia stato spinto all'interno dell'arena politica in base al principio della «rivendicazione sostenibile dei propri meriti» (Bonoli, 2012), ispirato dal lavoro di R. Kent Weaver sulla rivendicazione dei meriti politici e su

RPS

fuori dal tema

come evitare le colpevolizzazioni (1986). I vincoli economici e di bilancio rendono più difficile una spendibilità dei propri meriti politici. Tuttavia, è ragionevole attendersi che, quando si presenta un'opportunità di rivendicare alcuni meriti, i decisori politici siano inclini ad approfittarne. L'idea di una «politica attiva del mercato del lavoro» fornisce esattamente questo genere di opportunità, ad un costo ragionevole per finanze pubbliche a corto di fondi. Questi interventi, in realtà, tendono ad essere considerevolmente meno costosi delle componenti tradizionali del welfare state. I paesi che spendono di più destinano tra l'1% e il 2% del Pil alle politiche attive del lavoro. Al contrario, la spesa per le pensioni di anzianità ha una media del 7% del Pil nei paesi Ocse. Questa differenza nelle implicazioni di bilancio delle diverse politiche sociali costituisce un incentivo per la classe politica a passare alle politiche sociali attive, per motivi legati alla ricerca di meriti da rivendicare. Inoltre, aiutare i soggetti svantaggiati migliorando le loro opportunità di trovare un lavoro è una strategia che può trovare il sostegno della classe media, la quale può trarne un beneficio indiretto in qualità di contribuente.

Le politiche sociali attive si sono rivelate attraenti indipendentemente dalle istituzioni esistenti in materia di stato sociale: di qui la convergenza dei diversi paesi europei verso la nozione di welfare state attivo. Invece, il successo delle politiche sociali attive nell'arena politica è fortemente legato alla volontà e alla capacità dei decisori politici di utilizzare questi strumenti come meccanismi per la rivendicazione dei propri meriti. Ciò è successo spesso con i governi socialdemocratici che erano al potere negli anni '90. La maggior parte dei paesi ha dato un nuovo indirizzo ai propri sistemi di welfare durante gli anni '90 e i primi anni 2000. Spesso, questo reindirizzamento avveniva per mano dei partiti socialdemocratici che erano tornati al potere dopo un periodo più o meno prolungato all'opposizione. I momenti più importanti di attuazione della nuova prospettiva politica sono stati la riforma del mercato del lavoro danese nel 1994, adottata subito dopo l'elezione di Poul Nyrup Rasmussen a Primo ministro. A seguire abbiamo Tony Blair e la «Terza via» nel Regno Unito nel 1997, e la Germania, nel 1998 con Gerhard Schröder, il quale ha fatto sentire con forza la propria voce a favore di una politica sociale attiva, sia nelle parole che nei fatti. Questi governi si sono trovati nella situazione ottimale per sfruttare il potenziale di rivendicazione dei meriti politici fornito dalle politiche attive del lavoro. Essi potevano portare a proprio favore alcune differenze rispetto ai loro predecessori di centro-



destra, senza il rischio di inimicarsi la classe media. L'Europa meridionale ha perso questa opportunità di sviluppare un patrimonio di welfare attivo. Ci sono stati alcuni tentativi di adottare una politica sociale attiva, compiuti in alcuni casi dai governi social-democratici (come il Governo Prodi del 1996-1998 in Italia). Tuttavia, questi hanno avuto scarso successo. I vincoli di bilancio erano più stringenti in Europa meridionale, il che ha reso più difficile sviluppare nuove politiche di qualsiasi tipo. Al contempo, i paesi dell'Europa meridionale hanno chiaramente puntato su una deregolamentazione selettiva del mercato del lavoro come strategia per incrementare il tasso di occupazione. Il mercato del lavoro è stato deregolamentato ai margini, introducendo nuove forme di contratti di lavoro, con livelli bassi di protezione sociale e occupazionale. Ora queste forme sono responsabili della gran parte di posti di lavoro creati in Europa meridionale, determinando una forte dualizzazione del mercato del lavoro, che viene ad essere caratterizzato in misura crescente da una spaccatura tra «insider» (lavoratori che godono ancora del sistema di protezione tipico dei sistemi di welfare postbellici), e «outsider» (Emmenegger e al., 2012; Palier e Thelen, 2010)

In un mercato del lavoro altamente dicotomizzato e insicuro per molti lavoratori, come quelli che si trovano in Europa meridionale, c'è una maggiore domanda di tutele e di sicurezza che non di attivazione. In queste circostanze, è poco probabile che l'attivazione funga da strumento per una rivendicazione sostenibile dei propri meriti. Perché l'attivazione sia politicamente attraente, l'Europa meridionale deve per prima cosa affrontare la questione della sicurezza economica. Ovviamente, le strade per un welfare attivo possono essere differenti. L'Europa meridionale sembra stia seguendo la strada più lunga.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alber J., 1986, *Dalla carità allo Stato sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Anxo D. e Niklasson H., 2006, *The Swedish Model in Turbulent Times: Decline or Renaissance?*, «International Labour Review», n. 145, pp. 339-375.
- Atkinson A.B. e Micklewright J., 1989. *Turning the Screw: Benefits for the Unemployed 1979-88*, in Dilnot A. e Walker I. (a cura di), *The Economics of Social Security*, Oxford University Press, Oxford.
- Barbier J.-C., 2001, *Welfare to Work Policies in Europe. The Current Challenges of Activation Policies*, Centre d'études de l'emploi, Parigi.

RPS

fuori dal tema

- Barbier J.-C., 2004, *Systems of Social Protection in Europe: Two Contrasted Paths to Activation, and Maybe a Third*, in Lind J., Knudsen H. e Jørgensen H. (a cura di), *Labour and Employment Regulation in Europe*, Peter Lang, Bruxelles.
- Barbier J.-C. e Ludwig-Mayerhofer W., 2004, *Introduction: The Many Worlds of Activation*, «European Societies», n. 6, pp. 424-436.
- Barbier J.C. e Fargion V., 2004, *Continental Inconsistencies on the Path to Activation - Consequences for Social Citizenship in Italy and France*, «European Societies», n. 6, pp. 437-460.
- Benner M. e Vad T., 2000, *Sweden and Denmark: Defending the Welfare State*, in Scharpf F. W. e Schmid V. (a cura di), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Bonoli G., 2010, *The Political Economy of Active Labour Market Policies*, «Politics & Society», n. 38, pp. 435-457.
- Bonoli G., 2011a, *Active Labour Market Policies in a Changing Economic Context*, in Clasen J. e Clegg D. (a cura di), *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Bonoli G., 2011b, *Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship*, in N. Morel, Palier B. e Palme J. (a cura di), *Towards a Social Investment Welfare State?*, The Policy Press, Bristol.
- Bonoli G., 2012, *Credit Claiming and Blame Avoidance Revisited*, in Bonoli G. e Natali D. (a cura di), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Bonoli G. e Palier B., 1997, *Reclaiming Welfare: The Politics of French Social Protection Reform*, in Rhodes M. (a cura di), *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*, Frank Cass, Londra, Portland.
- Calmfors L., Forslund A. e Hemström M., 2001, *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*, «Swedish Economic Policy Review», n. 85, pp. 61-124.
- Clasen J., 2000, *Motives, Means and Opportunities: Reforming Unemployment Compensation in the 1990s*, «West European Politics», n. 23, pp. 89-112.
- Clasen J., 2005, *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom compared*, Oxford University Press, Oxford.
- Clegg D., 2005, *Activating the Multi-Tiered Welfare State: Social Governance, Welfare Politics and Unemployment Policies in France and the United Kingdom*, European University Institute, Firenze, Tesi di dottorato.
- Dufour P., Boisménu G. e Noël A., 2003, *L'aide au conditionnel. La contreparties dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Presses de l'Université de Montreal, Montreal.
- Eichhorst W., Kaufmann O. e Konle-Seidl R. (a cura di), 2008, *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation in Europe and the US*, Springer, Berlino.
- Emmenegger P., 2009, *Regulatory Social Policy: The Politics of Job Security Regulations*, Haupt Verlag, Berna.

- Emmenegger P., Häusermann S., Palier B. e Seelein-Keiser M., 2012, *The Age of Dualisation. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press, New York.
- Fleckenstein T., 2008, *Restructuring Welfare for the Unemployed. The Case of Hartz Legislation in Germany*, «Journal of European Social Policy», n. 18, pp. 177-88.
- Frerich J. e Frey M., 1996, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*, Oldenburg Verlag, Monaco.
- Gualmini E., 1998, *La politica del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Hasselpflug S., 2005, *Availability Criteria in 25 Countries*, Ministry of Finance, working paper n. 12, Copenhagen.
- Hogelund J., 2003, *In Search of the Effective Disability Policy*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Kent Weaver R., 1986, *The Politics of Blame Avoidance*, «Journal of Public Policy», vol. 6, n. 4, pp. 371-398.
- King D., 1995, *Actively Seeking Work? The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kvist J., Pedersen L. e Köhler P.A., 2008, *Making All Persons Work: Modern Danish Labour Market Policies*, in Eichhorst W., Kaufmann O. e Konle-Seidl R. (a cura di), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation in Europe and the US*, Springer, Berlino.
- Mabbet D., 1995, *Trade, Employment and Welfare. A Comparative Study of Trade and Labour Market Policies in Sweden and New Zealand, 1880-1980*, Clarendon Press, Oxford.
- Madsen P., 2002, *The Danish Model of Flexicurity: A Paradise Swith some Snakes*, in Sarfati H. e Bonoli G. (a cura di), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective*, Ashgate, Aldershot.
- Manow P. e Seils E., 2000, *Germany: Adjusting badly*, in Scharpf F.W. e Schmid V.A. (a cura di), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Martin J. e Grubb D., 2001, *What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies*, «Swedish Economic Policy Review», n. 8, pp. 9-56.
- Mjoset L., 1987, *Nordic Economic Policies in the 1970s and 1980s*, «International Organization», n. 41, pp. 403-456.
- Oecd, 2006, *General Policies to Improve Employment Opportunities for All*, in Oecd, *Employment Outlook*, Parigi, pp. 47-126.
- Oecd, 2007, *Activating the Unemployed: What Countries Do*, in Oecd, *Employment Outlook*, Parigi, pp. 207-241.
- Palier B., 2002, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Presses Universitaires de France, Parigi.

- Palier B. e Thelen K., 2010, *Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany*, «Politics & Society», n. 38, pp. 119-148.
- Peck J., 2001, *Workfare States*, Guildford Press, New York.
- Samek Lodovici M. e Semenza R., 2008, *The Italian Case: From Employment Regulation to Welfare Reforms?*, «Social Policy and Administration», n. 42, pp. 160-176.
- Seeleib-Kaiser M., Van Dyk S. e Roggenkamp M., 2008, *Party Politics and Social Welfare. Comparing Christian and Social Democracy in Austria, Germany and the Netherlands*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Swedish Government, 2002, *Sweden's Action Plan for Employment*, Stoccolma.
- Swenson P.A., 2002, *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford University Press, Oxford.
- Taylor-Gooby P., 2004, *New Risks and Social Change*, in Taylor-Gooby P. (a cura di), *New Risks, New Welfare?*, Oxford University Press, Oxford.
- Thelen K., 2004, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Timonen V., 2004, *New Risks - Are They Still New for the Nordic Welfare States?*, in Taylor-Gooby P. (a cura di), *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press, Oxford.
- Torfin J., 1999, *Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State*, «Journal of European Social Policy», n. 9, pp. 5-28.

Traduzione dall'inglese a cura di Marta Gilmore