

## Introduzione

**Andrea Ciarini e Michele Raitano**

Le politiche attive del lavoro sono spesso evocate come la soluzione ai problemi del mancato inserimento lavorativo, specie per i percettori di sussidi e le persone prive di particolari competenze. Da tempo rivestono un ruolo centrale nei sistemi del welfare europei e nei programmi di reddito minimo che, da misure di lotta alla povertà estrema, hanno nel corso degli anni subito una forte torsione attivante (Ciarini, Pulignano e Girardi, 2020). Sono diventati, cioè, sia misure contro la povertà, sia politiche attive del lavoro, volte a favorire il reinserimento lavorativo di platee di beneficiari sempre più ampie, inclusi i lavoratori a basso reddito.

L'enfasi sulla promozione dell'occupazione e dell'occupabilità non è peraltro una novità degli ultimi anni. È parte integrante dei processi di ricalibratura e armonizzazione su base europea dei diversi sistemi di welfare nazionali, spinti ad assumere (pur da punti di partenza anche molto diversi) simili configurazioni istituzionali, quanto a obiettivi e strumenti di policy. Si pensi all'ampio dibattito sul welfare delle capacità prima e sull'Investimento sociale (Is) in seguito. Proprio all'Is si deve la tematizzazione più compiuta delle funzioni integrative e produttive delle politiche attive del lavoro e dei rapporti di reciproco rinforzo tra attivazione, sostegno del reddito e politiche sociali. Da un lato le politiche attive del lavoro dovrebbero sostenere le transizioni occupazionali nel mercato del lavoro, favorendo l'occupazione attraverso un ampio ventaglio di misure, tra cui anche quelle di cura e conciliazione (vista nella loro veste di politiche per il mercato del lavoro). Dall'altro, il sostegno del reddito dovrebbe consentire, soprattutto nelle fasi di shock occupazionale, di attutire i contraccolpi della perdita del lavoro, stabilizzando anche il ciclo economico.

In questa accezione (Hemerijck, 2017; Hemerijck e Ronchi, 2020) le basi istituzionali dell'Is appaiono coerenti con un duplice obiettivo che ha fortemente influenzato anche l'agenda sociale europea. In primo luogo, quello di rendere la spesa sociale un investimento produttivo, in grado, cioè, di agire sulla crescita attraverso l'innalzamento dei tassi di occupazione, soprattutto delle fasce più deboli o più a rischio di disoc-

cupazione. In secondo luogo, quello di spostare il focus degli interventi dalle vecchie politiche passive di tipo compensativo (sulle quali, in base a questa accezione, si possono accettare tagli di spesa) alle politiche attivanti di nuova generazione che consentirebbero di rispondere in maniera più appropriata ai nuovi bisogni emergenti. La letteratura internazionale sull'Is ha posto in evidenza il moltiplicatore virtuoso che investimenti in capitale umano, politiche attive del lavoro, cura e conciliazione, accompagnati a una rete estesa di protezione del reddito, possono determinare in termini di crescita e coesione sociale, come ha evidenziato in passato la via seguita dai paesi nordici che associano alti livelli di crescita e basse disuguaglianze (Trigilia, 2022). Ma affinché questo si realizzi sono necessarie delle precondizioni che non sono date in partenza per tutti i contesti nazionali, ovvero la presenza di una robusta domanda di lavoro qualificata, senza la quale è molto difficile beneficiare delle complementarità tra sistema formativo, mercato del lavoro e welfare che alimentano la crescita.

L'esistenza di queste precondizioni appare particolarmente critica nel contesto italiano, e non solo nel Mezzogiorno. Di fronte a una domanda di lavoro debole e caratterizzata da ampie e crescenti sacche di lavoro povero (Bavaro e Raitano, 2024), quando non irregolare, le politiche attive del lavoro non possono bastare e rischiano, anzi, di risultare inefficaci. Per avviare percorsi virtuosi servirebbe che esse si accompagnassero ad interventi che agissero, nei diversi contesti territoriali, su quantità e qualità della domanda di lavoro, da rivolgere specialmente alle categorie più fragili, di fatto escluse dai circuiti del lavoro a più alto valore aggiunto e, al tempo stesso, marginalizzate in circuiti assistenziali o lavori precari o in nero, che non portano a inserimenti stabili e tutelati. Il risultato è spesso la colpevolizzazione di chi non riesce a entrare nel mercato del lavoro – come sostenuto dalla stantia retorica sui Neet fannulloni – e, ancora di più, di chi non vi rientra pur beneficiando di un sussidio.

Il numero che presentiamo si colloca in questo scenario riflettendo sui nessi mancanti fra politiche attive e passive del lavoro e politiche industriali e della domanda di lavoro.

Il primo contributo, di Dario Guarascio, analizza i mutamenti delle politiche attive del lavoro a partire dalle condizioni macro-strutturali che nella globalizzazione hanno impresso un deciso cambiamento alle politiche del lavoro. Inizialmente concepite in uno stretto rapporto con gli interventi di politica industriale, come misure volte a qualificare

verso l'alto tanto la domanda quanto l'offerta di lavoro, nel corso del tempo hanno assunto i connotati di politiche per l'occupabilità. Ma anche le politiche industriali hanno subito profonde trasformazioni. Gli interventi verticali e guidati dall'alto dai governi sono stati sostituiti da soluzioni basate sugli incentivi «orizzontali» alle imprese e su una continua deregolamentazione del mercato del lavoro. Come sottolinea l'autore, nelle economie della «periferia» (tra cui l'Italia), caratterizzate da un grado relativamente maggiore di fragilità strutturale dovuto al progressivo indebolimento delle capacità produttive e tecnologiche, questi approcci che guardano unicamente alla *supply-side* hanno finito per acuire disuguaglianze e precarietà del lavoro, senza peraltro contribuire all'aumento della produttività. In risposta a questi cortocircuiti, il contributo pone in evidenza non solo la necessità ma anche la praticabilità di una netta discontinuità nelle agende di policy. In molti paesi vengono oggi poste all'ordine del giorno riforme che non demandano alla sola flessibilità dei mercati e alle «libere» scelte degli agenti economici l'obiettivo di creare lavoro e aumentare la produttività. Va segnalato piuttosto il ritorno di esplicite combinazioni di politiche industriali e del lavoro orientate alla creazione di un'occupazione stabile ad alto reddito e al sostegno del potere contrattuale dei redditi dei lavoratori (su cui hanno effetto anche le misure volte a garantire un reddito adeguato a chi non ha un'occupazione). In questo scenario, va segnalata una spaccatura crescente tra le due sponde dell'Atlantico. Se negli Stati Uniti l'amministrazione Biden ha impresso un forte cambiamento *demand-side* alla politica economica e del lavoro, in Europa i governi rimangono attardati su combinazioni di incentivi, flessibilità e sostegno ai fattori della competitività via interventi *supply-side*, che solo in parte il Next generation Eu ha modificato. Il caso italiano è emblematico da questo punto di vista. Come sottolinea Guarascio, il Pnrr italiano è, per dimensione, il più consistente di quelli finanziati dalla Ue. Esso costituisce, almeno in parte, un tentativo di utilizzare strumenti propri della politica industriale per attenuare l'indebolimento strutturale dell'economia. Tuttavia, gli effetti rischiano di rimanere al di sotto delle aspettative per un'impostazione *supply-side* che non sembra in grado di aggirare i vincoli strutturali e di domanda che condizionano negativamente l'evoluzione dell'economia italiana (Pianta, 2021).

Ma questa non è l'unica questione critica. Senza una politica occupazionale propriamente detta, volta cioè a stimolare la piena occupazione (non la sola intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro), si

RPS

Andrea Carini e Michele Raitano

possono produrre ulteriori distorsioni, a cominciare dalla crescente spaccatura tra chi beneficia delle misure *supply-side* perché collocato in una posizione di relativo vantaggio nel mercato del lavoro e chi ne rimane ai margini perché inoccupato o intrappolato nel lavoro povero. Su questo, l'articolo di Buzzelli e Sacchi – che indagano le preferenze dei cittadini di 13 paesi europei rispetto a un possibile schema europeo di disoccupazione che supporti le misure nazionali di sostegno al reddito – offre interessanti spunti di riflessione. I risultati per il campione italiano mostrano una distribuzione delle preferenze in linea con il dato complessivo europeo, ovvero un generale sostegno per uno schema europeo basato su trasferimenti generosi ma condizionali (e in particolare condizionati ad attività di formazione dei beneficiari) e da non finanziare attraverso un aumento della pressione fiscale. L'articolo mette in evidenza la preferenza generale per uno schema di livello europeo e che preveda una limitata redistribuzione tra Stati membri. Vi sono tuttavia significative differenze tra i gruppi sociodemografici rispetto alla condizionalità delle prestazioni, segnatamente tra gruppi caratterizzati da una maggior vulnerabilità, in particolare i disoccupati, le cui preferenze vanno in direzione di interventi più generosi e senza condizionalità, e gli occupati che evidenziano orientamenti più stringenti quanto a condizionalità e attivazione. L'esistenza di questa potenziale linea di frattura socioeconomica, se, da un lato, come rimarcano gli autori, non riflette una speculare spaccatura politica da parte dei partiti (che in linea generale convergono sul sostegno per politiche stringenti di attivazione), dall'altro riporta in primo piano il problema dell'«effetto Matteo», su cui la letteratura critica sull'Is ha lungamente insistito (Cantillon, 2011).

Il caso italiano presenta ulteriori criticità, dato che le linee di faglia, oltre che gruppi sociali, riguardano gli stessi territori. In quest'ottica, Di Carlo e Villa presentano un'analisi che focalizza l'attenzione sui divari territoriali nel sistema di welfare italiano alla luce degli incastri istituzionali tra mercato del lavoro, offerta di prestazioni sociali e funzioni economiche della spesa sociale. Il contributo evidenzia una situazione di forte eterogeneità su base regionale, su cui pesano i condizionamenti strutturali della domanda di lavoro territoriale. Così, se nelle regioni settentrionali e centro-settentrionali si è osservato negli anni un consolidamento della componente di servizi di welfare di sostegno allo sviluppo del mercato del lavoro territoriale, nelle regioni del Mezzogiorno permangono ancora una forte dipendenza dai trasferimenti nazionali di natura compensativa e, di contro, una limitata dotazione di servizi di Is.

Come sottolineano gli autori, queste tendenze acuiscono le fratture interne ai sistemi di welfare regionali, tra aree del paese che si sentono minacciate dai tagli alle politiche redistributive e all'assistenza, ma che rappresentano una componente fondamentale ai fini della tenuta della domanda interna, oltre che per fronteggiare i maggiori rischi associati all'endemica bassa crescita, e aree più forti che beneficiano delle strategie di ricalibratura e dello sviluppo degli incastri *supply-side oriented* tra mercato del lavoro, formazione e welfare orientato all'Is. I canali compensativi vengono spesso percepiti come un modo per sussidiare categorie e territori improduttivi, a discapito degli investimenti che favoriscono la competitività e il capitale umano. Allo stesso modo, la spesa assistenziale è percepita come spesa improduttiva, in antitesi con le politiche attivanti e di sostegno al mercato del lavoro.

Ma come promuovere l'attivazione in contesti che hanno un problema strutturale di bassa domanda di lavoro e una endemica fragilità delle componenti più deboli del mercato del lavoro? I successivi contributi di Cacciapaglia e De Angelis e di Lodigiani e Maino, affrontano alcune delle questioni critiche collegate a questo problema. Basandosi su evidenze empiriche, Cacciapaglia e De Angelis sottolineano la necessità di «maneggiare con cura» le politiche attive del lavoro quali strumenti di policy capaci di inserire le fasce vulnerabili della popolazione. Più che «sdraiati sul divano», i beneficiari del Reddito di cittadinanza (Rdc), in tanti casi già percettori del Reddito di inclusione, sono in realtà, in gran parte dei casi, lavoratori poveri, intrappolati in traiettorie lavorative discontinue se non interrotte e mai più riprese. Numerosi beneficiari di Rdc sono stati inoltre coinvolti in attività di cura e di volontariato, all'interno dei Puc (Progetti utili alla collettività). L'articolo di Cacciapaglia e De Angelis evidenzia come le storie professionali riflettano molte problematiche del mercato del lavoro, legate a condizioni strutturali di partenza (dal lato cioè della domanda territoriale) fortemente critiche.

La recente riforma che ha introdotto l'Assegno di inclusione (Adi) e il Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl) prefigura un indebolimento delle capacità di risposta, soprattutto rispetto alla questione dell'inserimento lavorativo, demandata sostanzialmente a corsi di formazione che, tuttavia, non consentono da soli di promuovere un effettivo inserimento lavorativo. Il rischio è anzi che aumentino le pressioni verso la stigmatizzazione o la richiesta di controprestazioni senza il lavoro. E qui è la vicenda dei Puc, già presenti nel Rdc, a essere emblematica.

RPS

Andrea Carrini e Michele Raitano

Come rimarcano Lodigiani e Maino, l'inserimento dei Puc tra le politiche attive del lavoro a disposizione dei percettori di Adi e ai titolari del Sfl non concorre al superamento del loro principale nodo critico che rimane l'obbligatorietà, insieme all'estrema varietà di soluzioni adottate a livello locale. Le stesse autrici mettono in evidenza come la legislazione abbia chiesto ai Puc di tenere insieme interesse individuale (sviluppo delle competenze, riconoscimento sociale) e interesse collettivo (servizio alla comunità), facendone una misura innovativa e ricca di potenzialità. Tuttavia, le linee guida per l'attuazione hanno lasciato ampi margini agli enti locali, portando a un ampliamento delle disparità territoriali. L'analisi che viene svolta mette inoltre bene in luce la contraddizione insita nell'obbligatorietà dell'impegno volontario che sfocia in una irrisolta contrapposizione tra chi vede in questi strumenti un'opportunità per riacquistare autostima e fiducia (soprattutto tra coloro che sono più distanti dal mercato del lavoro) e chi la percepisce come una richiesta punitiva anziché promozionale (soprattutto tra quanti appaiono più vicini al mercato del lavoro).

Il contributo che chiude la sezione monografica sposta l'attenzione su un altro piano, alla luce, tuttavia, degli elementi discussi negli articoli precedenti. Stanti le crescenti difficoltà che incontrano gli approcci *supply-side* nel promuovere l'occupazione per le fasce più deboli, e dati i rischi di una dipendenza cronica da sussidi che svolgono certamente una funzione di stabilizzazione dell'economia e dei redditi, ma senza per questo automaticamente creare lavoro, Ciarini, Fracassa e Padula spostano l'attenzione su misure alternative che iniziano a diffondersi in alcuni contesti nazionali. Sotto l'etichetta di *Job guarantee* questi programmi ribaltano le assunzioni degli approcci di *supply side*, mettendo al centro degli interventi la domanda di lavoro territoriale e la creazione di lavoro «dignitoso». Nell'articolo gli autori analizzano le esperienze pilota che sono in corso di sperimentazione in Austria, Belgio, Francia, con un'attenzione particolare al loro impianto generale, agli obiettivi, ai target di riferimento, agli attori sociali coinvolti, al tipo di occupazione creata e al rapporto con i sussidi di disoccupazione e le politiche attive del lavoro. In Italia non sono attive sperimentazioni analoghe, salvo un progetto pilota in corso di sperimentazione nella città di Roma – Territori a disoccupazione zero – nell'ambito dei fondi del Pnrr destinati alla rigenerazione urbana dei quartieri Tor Bella Monaca e Corviale. Il quadro che viene presentato è vario. Tutti questi programmi hanno però anche delle caratteristiche in comune che concorrono a «rompere»

con un certo mainstream non più al passo con i tempi. La prima è che la creazione di buona occupazione è un processo di «costruzione sociale» della domanda di lavoro potenziale da attivare a partire dai bisogni insoddisfatti di un territorio, non una questione di regole o incentivi all'occupazione. La seconda è che attivazione e occupabilità da sole non bastano per riassorbire la disoccupazione, se non sono inserite all'interno di piani occupazionali territoriali aperti al coinvolgimento di tutti gli attori di un territorio.

### Riferimenti bibliografici

- Bavaro M. e Raitano M., 2024, *Is working enough to escape poverty? Evidence on low-paid workers in Italy*, «Structural Change and Economic Dynamics», vol. 69, pp. 495-511.
- Cantillon B., 2011, *The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era*, «Journal of European Social Policy», vol. 21, n. 5, pp. 432-449.
- Ciarini A., Girardi S. e Pulignano V., 2020, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro. Le trappole dell'attivazione work-first e i mutamenti delle politiche sociali*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 59-91.
- Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck A. e Ronchi S., 2020, *Aprire la strada all'investimento sociale in una eurozona fragile*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 117-138.
- Pianta M., 2021, *Le politiche industriali al tempo del Pnrr*, «il Mulino. Rivista di cultura e di politica», n. 514, pp. 152-162.
- Trigilia C., 2022, *Le sfide delle disuguaglianze. Contro il declino della sinistra*, il Mulino, Bologna.

RPS

Andrea Ciarini e Michele Raitano