

Politiche attive del lavoro: la forza delle idee... e quella dei numeri

BJORN HVINDEN

In questo articolo mi occuperò della forza delle nuove idee nell'indurre alla riforma delle politiche sociali, guardando a ciò che è accaduto a seguito dei recenti appelli per una svolta verso forme di protezione sociale più «attive». Tali appelli sono stati inseriti come elementi chiave nelle raccomandazioni e nei programmi sia dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) sia dell'Unione Europea. Cercherò di dimostrare come queste nuove idee abbiano avuto nella retorica politica un successo maggiore rispetto a quello ottenuto nelle pratiche politiche concrete della maggioranza dei paesi dell'Europa occidentale.

Le idee alla base della richiesta di politiche sociali più attive sono fondate sull'argomento secondo cui – per poco che sia possibile – è preferibile che le persone lavorino piuttosto che vivere di sussidi pubblici. Le autorità pubbliche dovrebbero quindi fare tutto ciò che è in loro potere per formare, incoraggiare e stimolare l'individuo a prendere parte al lavoro remunerato. Rientra in questo progetto anche il

tentativo di evitare che alcuni aspetti del sistema di protezione sociale, per esempio il mancato coordinamento degli interventi o la relativa generosità dei benefici, rendano più difficile del necessario il raggiungimento dell'obiettivo.

Il fatto che i governi di un certo numero di paesi differenti sposino ormai più o meno le stesse idee suggerisce che stiamo assistendo al risultato dello scambio di concetti e prospettive politiche. Tale scambio e condivisione di idee è stato fortemente stimolato dalle due organizzazioni sovra-nazionali appena citate, l'Ocse e l'Ue. L'Ocse ha sottolineato esplicitamente questi temi nei suoi «Jobs Study» dei primi anni novanta (Ocse 1990, 1995), ai quali è seguita la «Jobs Strategy» (Ocse 1998a, 1999b, 1999c). L'Ue si è parzialmente occupata delle stesse problematiche nella sua «Employment Strategy» (Commissione europea 1997a, 1998a, 1998b, 1999b, 2000) e nei suoi sforzi di modernizzare i sistemi di protezione sociale degli stati membri (Commissione europea 1997b, 1999a).

Val la pena osservare che termini o etichette differenti sono usati con riferimento a proposte politiche abbastanza simili. Dopo esser stato utilizzato a lungo negli Stati Uniti e in Canada, il termine *welfare to work* è stato adottato, per esempio, dal governo norvegese. In molti paesi dell'Europa occidentale l'espressione favorita è «attivazione», intendendosi col termine il passaggio dalle misure cosiddette «passive» a quelle «attive» all'interno del sistema di protezione sociale (uno dei perni di questo discorso) ma con riferimento anche a forme di attività diverse rispetto al lavoro salariato. In Danimarca si parla di «linea attiva», in Svezia e Norvegia di «linea del lavoro» o «approccio del lavoro». La Commissione europea, a sua volta, ha introdotto il termine *employment friendly* e parla, nei suoi documenti sui sistemi di protezione sociale degli stati membri, di misure volte a promuovere «l'occupabilità» (Commissione europea 1997b, 1999a).

Sebbene questi termini ed etichette siano nuovi o perlomeno abbastanza recenti, si potrebbe argomentare che molte delle idee sottostanti sono datate, nel senso che sotto spoglie diverse sono comparse più volte lungo l'intera storia della politica sociale nell'Europa occidentale. Ciò è evidente se si guarda a come nei secoli le élites abbiano affrontato il problema di coloro che venivano considerati poveriabili al lavoro ma «indolenti». Questo settore della popolazione era sospettato di essere fuori dal circuito del lavoro retribuito a seguito in qualche misura di una scelta personale, al contrario del povero

malato, vecchio, e miserabile, molto più accetto come bisognoso e meritevole di aiuto. Diversi studiosi, per esempio de Swaan (1990) nonché Piven e Cloward (1993), hanno discusso questi tentativi ricorrenti di distinguere tra differenti categorie di poveri in termini di «merito», sostenendo che i meccanismi dello stato sociale hanno tendenzialmente adottato una combinazione di misure di sostegno e di tipo disciplinante, di aiuto e di controllo sociale.

Questo saggio si basa su un precedente lavoro nel quale sono stato impegnato (Drøpping *et al.* 1999, Hvinden 1999, Hvinden *et al.* 2000). Concentrerò la mia attenzione su tre argomenti.

- Primo, quali sono le principali idee e gli assunti sottesi alle nuove politiche di «attivazione»? In quale misura queste idee e assunti rappresentano una rottura con i principi chiave dei moderni sistemi di *welfare*?

- Secondo, fino a che punto il nuovo tema del *welfare to work*¹ o delle politiche di attivazione è stato seguito da pratiche concrete in Europa? In quale misura è possibile identificare differenti «profili» o tipologie di strategie di attivazione, guardando al modo in cui tali strategie sono state tradotte in pratica?

- Terzo, quali dati possediamo in merito alla capacità di tali strategie di raggiungere i risultati promessi, ovvero una diminuzione della disoccupazione, della sottoccupazione e dell'esclusione economica, e quindi più alti livelli di partecipazione al mercato del lavoro, di occupazione e di inclusione?

¹ È preferibile mantenere la forma inglese in quanto le possibili traduzioni italiane variano dal letterale «[Dal] *welfare* al lavoro» al più generico «sostegno, scambio solidale per il lavoro» (N.d.T.).

1. I significati e le promesse dell'«attivazione»

In Europa occidentale il termine «attivazione» è da poco diventato un'etichetta per un vasto insieme di politiche rivolte alla cura di un ampio spettro di mali sociali: fra gli altri, alti livelli di disoccupazione, diffusa marginalizzazione di lungo termine o esclusione dal mercato del lavoro, costi eccessivi dei sistemi di sussidio finanziario, elevata frammentazione ed esclusione sociale e perfino l'annientamento delle virtù civiche, del senso del dovere e della solidarietà. Per quanto l'etichetta scelta possa essere nuova, molte delle politiche concrete rubricate sotto il titolo di attivazione non lo sono. Nemmeno il termine «attivazione» è in sé nuovo, essendo stato usato per lungo tempo per riferirsi a più specifiche forme di programmi, ad esempio all'interno del lavoro di comunità, della promozione della salute o nella terapia occupazionale. A sembrare nuova è in primo luogo l'estensione dei contenuti del termine e la sua adozione da parte dei governi come simbolo del loro impegno nella realizzazione di politiche di svolta e rinnovamento in materia di occupazione e protezione sociale.

Il nocciolo del discorso sull'attivazione risiede nell'opposizione creata tra misure «attive» e «passive» all'interno del mercato del lavoro e delle politiche sociali. Intesi in senso retorico, i termini attivo e passivo sono ovviamente non neutrali. Per molti di noi, «attivo» è un termine associato a stati positivi e desiderabili, all'autorealizzazione come contributo alla comunità, mentre la connotazione del termine «passivo» è negativa e non apprezzata, contigua alla mancata indipendenza e all'esclusione.

Giacché l'attivazione è un processo di transito da uno stato passivo a uno attivo, tale termine implica che coloro i quali rappresentano l'oggetto di tali politiche provengano da uno stato di passività, in un senso o in un altro. Questa sembra un'interpretazione evidente nel caso in cui si stia parlando di politiche volte all'aumento della partecipazione al mercato del lavoro da parte di quelle categorie di persone che ne erano fuori. Prendere parte al lavoro retribuito è visto come sinonimo di stato «economicamente attivo», mentre la non partecipazione implica uno stato di «inattività economica» («passivo»).

Nell'attuale discorso politico si tende a generalizzare tale distinzione, in quanto si suggerisce che le persone escluse dal lavoro retribuito siano *generalmente* passive, ovvero non inserite in alcun modo in attività socialmente valorizzate. Come descrizione generale della situazione di diversi gruppi di persone che non partecipano all'economia formale, tale distinzione non è sostenibile. In alcuni casi, queste persone sono mantenute da loro familiari, in altri sono percettori di sussidi e prestazioni di provenienza pubblica. Per questo secondo gruppo, sostegni finanziari di livello e durata ragionevole possono essere prerequisiti importanti rispetto alla capacità di porre in atto ruoli degni di riconoscimento e legittimità come genitori e prestatori di cure, o come partecipanti in attività di vicinato, di comunità, di tipo socio-culturale e di volontariato. Il termine adottato ufficialmente, «benefici passivi», è quindi fuorviante in quanto implica che l'essere percettori di questi sia generalmente associato con l'assenza di attività socialmente utili e legittime.

Similmente, la svolta recentemente proclamata da politiche sociali «passive» a politiche «attive» sembra in larga misura un espediente retorico, poiché non è facile trovare qualcuno che abbia difeso o si sia impegnato nella prima delle due alternative. Anche se le politiche dei governi precedenti potrebbero essere state caratterizzate da approcci *de facto* di tipo «sostegno passivo», è verosimile che tale situazione si sia prodotta, per così dire, «per default». Ad esempio, potrebbe essere stata la conseguenza non voluta di altre scelte, oppure della ridotta capacità di implementare progetti ufficiali di politiche pubbliche, a seguito di condizioni esterne mutate o altre forme di erosione politica (Gilbert 1992, Hvinden 1994).

Nella discussione che segue concentrerò l'attenzione sulle politiche che direttamente o indirettamente si sono rivolte ai problemi della disoccupazione, della marginalizzazione all'interno del mercato del lavoro e dell'esclusione economica, così come sono state percepite e illustrate dai rappresentanti ufficiali dei governi. Queste forme di politiche di attivazione sono anche quelle più chiaramente operationalizzate e descritte nelle statistiche comparative disponibili. Questa scelta non significa che altre forme di misure di attivazione siano insignificanti o poco interessanti, ma piuttosto che sono difficilmente analizzabili in maniera sistematica.

Al fine di chiarirne il significato, il «nuovo» concetto di attivazione può essere posto a confronto con alcune idee e nozioni correlate.

Politiche attive del mercato del lavoro (Active Labour Market Policies – ALMP). In molti paesi tali politiche sono state

strettamente legate all'impegno nel mantenimento di alti livelli di occupazione e preferibilmente di «pieno impiego». La Svezia in maniera particolare è stata vista come il paese con la più forte tradizione di ALMP, una politica originariamente adottata come parte integrante di un progetto utile ad accelerare cambiamenti nel mercato del lavoro (Wilensky 1992, Lindqvist e Marklund 1995, 228). Attraverso politiche di intermediazione per l'avviamento al lavoro, di sostegno al lavoro e di formazione, l'ALMP è stata disegnata fin dagli anni cinquanta per stimolare la domanda o l'offerta di lavoro e renderne più facile l'incontro. L'ALMP è stata in larga misura utilizzata per riferirsi a programmi pubblici rivolti alla formazione e (ri)qualificazione dei partecipanti al fine di renderli più «attraenti» sul mercato del lavoro, aiutandoli nella ricerca di un'occupazione remunerata. All'opposto, le «politiche passive per il mercato del lavoro» sono considerate principalmente come offerta di compensazioni alla disoccupazione, ovvero assegni giornalieri forniti all'interno di schemi di sicurezza o assistenza sociale vincolati all'accertamento di determinati requisiti. Come già rilevato, lo schema di ALMP non è soltanto diretto verso il lato dell'offerta, come nel caso di programmi di riqualificazione dei disoccupati o dei lavoratori a rischio, ma può rivolgersi anche al lato della domanda, ad esempio con la concessione di sussidi ai datori di lavoro che integrano i salari da essi pagati. L'attivazione in senso lato, come sopra definita, rappresenta un concetto più ampio e generale rispetto all'ALMP, in quanto sono comprese anche misure non calibrate sulla partecipazione al mercato del lavoro, almeno non sul breve periodo. L'attivazione

in senso stretto, tuttavia, è più vicina all'ALMP, e nel seguito utilizzeremo i due termini in maniera quasi intercambiabile.

L'approccio del lavoro. Le idee associate ai termini *arbets-/arbejdslinjen* (letteralmente, «linea del lavoro») hanno giocato lungo tutto il periodo successivo alla seconda guerra mondiale un ruolo importante in Svezia e Norvegia nella discussione su quelli che sarebbero dovuti essere i principi guida dei sistemi di sostegno al reddito (Lindqvist e Marklund 1995, Hvinden 1994). Secondo questo approccio, dovrebbe esistere un legame diretto tra il sistema di sicurezza sociale e i servizi legati al mercato del lavoro, nel senso che dovrebbe essere compito del sistema di sostegno al reddito anche la massimizzazione della partecipazione al mercato del lavoro. A nessuno quindi dovrebbero essere garantiti sostegni al reddito di lungo periodo, ad esempio trattamenti pensionistici d'invalidità, fino a che tutti i tentativi di rendere autosufficienti le persone attraverso un'occupazione non siano stati esperiti. Sebbene i legami tra il sistema di sicurezza sociale e i servizi dedicati al mercato del lavoro siano nella pratica molto stretti, questo approccio sottolinea esplicitamente tali legami, unificandoli sotto un comune principio di politica pubblica e sotto una comune implementazione amministrativa (attraverso il rimando a sforzi pratici coordinati), molto più di quanto l'ALMP non faccia. Allo stesso modo, l'ideologia sottostante è per buona parte identica a quella sottesa all'attivazione (nel senso ristretto qui usato).

Welfare to work. Sebbene provenga da un contesto socio-politico differente, l'approccio definito come *welfare to work* e fatto proprio dal governo laburista in Gran Bretagna sembra sostanzialmente simile all'approccio scandinavo. Si può osservare questa somiglianza nell'enfasi posta sul rafforzamento dei legami tra dispositivi di sicurezza sociale e occupazione (si veda *New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare*, 1998).

Workfare. Il termine *workfare*² fu utilizzato originariamente nei primi anni settanta negli Stati Uniti d'America (Burghes 1992), sebbene le ragioni ad esso sottese risalgano a molti secoli addietro, all'interesse pubblico per il trattamento da riservare ai poveri di sana costituzione (De Swaan 1990, Midre 1995). Nella sua versione moderna gioca oggi un ruolo importante nel discorso pubblico europeo. In generale il termine *workfare* si riferisce ai tentativi di introdurre criteri di tipo occupazionale per coloro che rivendicano un sostegno pubblico; in altre parole, i richiedenti si vedranno ridurre o addirittura eliminare i sussidi in denaro se non si presteranno a partecipare a programmi di lavoro o di formazione (vedi ad esempio Pierson 1994). Dal momento che non tutti vorranno spontaneamente partecipare ai programmi loro offerti, esiste chiaramente in questo tipo di politiche un elemento di pressione e di riduzione della libertà di scelta, benché tale carattere di vincolo non sempre venga esplicitato. Vi sono anche meccanismi che legano direttamente l'ero-

² Utilizzeremo il termine inglese per la sua maggiore pregnanza rispetto all'italiano «occupabilità», spesso utilizzato nelle traduzioni correnti (N.d.T.).

gazione di sussidi di breve termine e la partecipazione ad alcuni, se non a tutti, i programmi di attivazione. In questo senso attivazione e *workfare* possono sovrapporsi, ma ancora una volta è evidente come il concetto di attivazione sia più ampio (e in certa misura più vago). Il termine *workfare* viene inoltre usato di frequente in un'accezione più ristretta, laddove l'enfasi è posta sui requisiti lavorativi e altri obblighi come precondizioni per ricevere i sussidi, e dunque può essere visto come maggiormente punitivo e esplicitamente disciplinante rispetto all'attivazione (Lødemel 1997, Lødemel e Trickey 2000).

Incentivi al lavoro. Questo termine è diventato negli ultimi quindici anni uno slogan nelle discussioni pubbliche sul rapporto tra livello dei sussidi e livello dei salari nel mercato del lavoro, in particolare livello del salario minimo. Ancora una volta si noterà come il pensiero sottostante non sia nuovo, ma possa essere rintracciato lungo molti snodi della storia delle politiche sociali. L'idea fondamentale è che il livello dei sussidi pubblici – in rapporto ai livelli di reddito che il percettore in questione sarebbe in grado di guadagnare sul mercato del lavoro – renda irrazionale e svantaggioso cercare un lavoro retribuito (Gilbert 1992). Si sottolinea inoltre come questa relazione determinerà in concreto una scarsa offerta di manodopera da parte del percettore e una diminuzione della sua «motivazione» al lavoro. Sulla base di queste osservazioni si potrà ad esempio raccomandare che i benefici siano resi meno generosi o che la loro durata temporale sia ridotta. Risulta immediatamente evidente che l'attenzione sugli effetti di disincentivazione rappresenta una chiara alternativa

all'enfasi posta sull'attivazione, dal momento che parrebbe suggerire tagli diretti al sistema dei sostegni al reddito. Anche le politiche di attivazione, però, possono dover affrontare problemi di disincentivazione. I soggetti coinvolti potrebbero non voler partecipare ai programmi di attivazione fino a quando percepiranno sussidi di livello più elevato o pari al reddito loro corrisposto in quanto partecipanti e/o a quello successivamente atteso in qualità di salariati. Come risultato le politiche di attivazione possono nella pratica *essere combinate* a progetti per fornire incentivi di tipo finanziario al lavoro. In questa prospettiva, per esempio, possono essere studiate forme di riduzione del sussidio che, almeno nella fase di transizione dalla disoccupazione al lavoro, non siano automaticamente commisurate all'ammontare del reddito percepito. L'interesse per i possibili effetti di disincentivazione dei sistemi di sostegno al reddito è una delle motivazioni principali delle raccomandazioni formulate dall'Unione Europea affinché i sistemi di protezione sociale siano resi più compatibili con uno sviluppo del mercato del lavoro e dell'occupazione caratterizzato dall'occupabilità (Commissione europea 1997b, 1999a).

Per i governi, la scelta a favore di politiche di attivazione estensive non è priva di rischi economici e politici:

- **i costi finanziari.** Anche qualora desero i frutti sperati, tali politiche risulteranno comunque piuttosto costose, almeno nel breve periodo. Dovranno essere mobilitate risorse finanziarie per pagare gli organizzatori, i selezionatori e i formatori, così come strutture fisiche adeguate per i corsi; o, in alternativa, si dovrà spendere per corsi di formazione proposti da

privati, integrazioni al salario per i datori di lavoro, spese di viaggio per i partecipanti, eccetera. Dal momento che questo tipo di programmi prendono corpo al di fuori dell'economia di mercato, i governi sono costretti a coprire i costi per il sostegno al reddito dei partecipanti e i costi di organizzazione delle attività (Ocse 1996, 80);

– i rischi politici. Alcune tipologie di misure di avviamento possono essere percepite come vincoli alla libertà e all'autonomia dei potenziali partecipanti e anche alle prerogative delle parti sociali (datori di lavoro e sindacati) nel normale mercato del lavoro. Allo stesso tempo, vi è chi ha posto direttamente in dubbio validità economica ed efficacia delle misure di attivazione.

Alla luce di quest'analisi, i governi sono posti di fronte alla sfida di fornire una spiegazione, ovvero ragioni e giustificazioni, in favore dell'adozione di misure di attivazione a qualsiasi livello di intensità. Una tale spiegazione sarà in pratica ciò che Scott e Lyman (1968, 1) hanno definito «una giustificazione... una strategia linguistica utilizzata ogni qualvolta un'azione è soggetta ad analisi valutativa». Di fatto, le politiche di attivazione sono state giustificate ricorrendo a un'ampia gamma di argomenti, proposti sia dai governi dell'Europa occidentale, sia da organismi sovranazionali quali l'Ocse e l'Unione Europea. Ecco un breve sommario degli elementi principali contenuti in queste giustificazioni.

In generale, le giustificazioni per le politiche di attivazione sono state formulate in termini di *considerazioni relative all'individuo* o in termini di *interessi della società nella sua interezza* (la comunità, l'economia). Non sorprende il fatto che questi due insiemi di considerazioni siano stati ritenuti

in buona misura non conflittuali. Le misure di attivazione sono state definite come nell'interesse di *entrambi*, l'individuo partecipante e la società (per esempi scandinavi, si veda per esempio *St.meld.nr.4 (1992-93)*, 128 e *Socialministeriet 1990a*, 1-3, 7; *1990b*, 7-9).

Per quel che riguarda *l'individuo*, le misure di attivazione sono state considerate utili a:

– mantenere o aumentare le competenze e la qualificazione della persona, migliorandone le opportunità e possibilità di lungo termine all'interno del mercato del lavoro;

– prevenire gli effetti negativi della non partecipazione a una regolare occupazione retribuita (calo dell'autostima, passività, «destrutturazione» del tempo, tentazioni verso attività antisociali) che potrebbero ostacolare, fino alla permanente esclusione, un ritorno al mercato del lavoro nel momento in cui la domanda ricomincia a crescere;

– incoraggiare la ricerca attiva di occupazione;

– realizzare il diritto della persona al lavoro, fornire insieme un significato all'esistenza e la sensazione di contribuire alla società, uscendo dallo stato di «percettore passivo di sostegno pubblico».

Per quel che riguarda *la società*, le misure di attivazione sono state giustificate affermando che:

– prevengono l'obsolescenza delle competenze e qualifiche della forza lavoro, e anzi ne incrementano il livello di professionalità e flessibilità, con effetti positivi anche sul lungo periodo in termini di offerta di lavoro qualificato per i settori privato e pubblico;

– contribuiscono all'integrazione economica o alla re-integrazione dei senza la-

voro, prevenendo o diminuendo i problemi associati alla disoccupazione di lungo periodo (come l'esclusione sociale);

- riducono la pressione sulle casse pubbliche per l'erogazione di sussidi, almeno in una prospettiva di medio e lungo termine, e contribuiscono alla crescita economica.

Queste affermazioni possono comunque essere contestate in vario modo. In primo luogo, alcune misure di attivazione sembrano essere fondate sull'assunto secondo cui le persone sono prive di lavoro a causa di un temporaneo calo della domanda, e non già a causa di problemi strutturali di lungo termine all'interno del mercato del lavoro. Quando il ciclo economico mostra segni di ripresa, può accadere che molti dei disoccupati non posseggano proprio le qualifiche di base richieste dai datori di lavoro. Corsi di formazione professionale brevi ed intensivi difficilmente possono fornire tali qualifiche. Allo stesso tempo, è dimostrato, da un lato, come corsi di formazione più lunghi e completi renderanno i partecipanti momentaneamente indisponibili per il mercato del lavoro, e, dall'altro, che dovrebbe esservi una distinzione di compiti tra la formazione professionale e il sistema dell'istruzione. Il discorso pubblico ufficiale riguardante tali tematiche tende poi a trascurare il fatto che le esperienze di molti disoccupati di lungo periodo all'interno del sistema educativo sono negative e scoraggianti, tali da generare numerosi ostacoli – di tipo motivazionale e pratico – nei confronti di un ritorno ai banchi di scuola.

In secondo luogo, il discorso pubblico sull'attivazione ha cercato di nascondere gli effetti meno virtuosi nei confronti degli individui beneficiari. Tra questi si possono includere:

- minore autonomia e libertà di scelta (dato che la partecipazione alle misure è obbligatoria, e la tipologia delle misure rilevanti è determinata dalle agenzie di regolazione o decisa dai loro funzionari);

- minore sicurezza e prevedibilità del reddito (in quanto il livello dei sostegni può essere ridotto o i diritti maggiormente limitati);

- esperienze di ulteriori fallimenti e disillusioni (poiché la partecipazione alle misure di attivazione potrebbe creare attese di maggiore partecipazione al mercato del lavoro che alla fine non potranno essere soddisfatte).

Indirettamente il discorso sull'attivazione potrebbe sottendere il messaggio rivolto ai gruppi coinvolti che altri conoscano meglio di loro che cosa è preferibile per il loro interesse. Questo messaggio paternalistico è stato a volte colorato con toni moralistici: la partecipazione a misure di avviamento ed eventualmente al lavoro retribuito rappresenta un dovere morale o quasi giuridico per tutti i cittadini, oppure può essere giustificata in termini di reciprocità tra gli individui e la società. Ecco un paio di esempi scandinavi: «Esiste un ampio accordo sul fatto che l'occupazione è un diritto e un dovere per tutti coloro che sono in età lavorativa e idonei alla condizione lavorativa» (estratto dal Programma norvegese di lungo periodo 1994-97 – *St.meld.nr.4 (1992-93)*, 25). Allo stesso modo, obblighi di tipo morale e legale sembrano mescolarsi quando il governo norvegese sottolinea in un Libro Bianco che «È da considerarsi un punto di partenza il fatto che i diritti dell'individuo non sono limitati alla percezione di sussidi, ma comprendono anche il diritto e insieme il dovere di lavorare, partecipando a misure

riabilitative o educative quando ciò è possibile» (*St.meld.nr.39 (1991-92)*, 8). Così pure, quando il governo danese introdusse la cosiddetta «linea attiva», nei primi anni novanta, adottò slogan del tipo «c'è bisogno di ognuno», «dalla passività all'attività» e «dare e prendere» (Plovsing 1994, 31). Similmente, si favorì una «politica che potesse come punto di partenza che tutti coloro *che possono* dovrebbero contribuire in qualche modo alla società in cambio del sostegno al reddito percepito» (Socialministeriet 1990a, 1; 1990b). La linea attiva implica che i disoccupati sono *obbligati* ad accettare offerte di lavoro, formazione e altre misure. Nel presentare il Libro Verde sulle riforme del *welfare* al Parlamento britannico, Frank Field (1998, par. 45) chiese un nuovo contratto sociale tra governo e cittadini, con doveri da entrambe le parti: «Così, per esempio, è compito del governo provvedere a servizi per il lavoro proattivi e mirati, in grado di assicurare il più agevole ritorno al mercato del lavoro. Ma è allo stesso modo dovere di ogni individuo cercare un lavoro o una possibilità di formazione qualora sia in grado di farlo».

Si può argomentare che l'introduzione di criteri di tipo occupazionale e simili condizioni per accedere ai sussidi potrebbe essere strumentale alla più o meno latente funzione di disciplinare le componenti della popolazione interessata (Burtless 1989, Midre 1995). Questo aspetto delle politiche di attivazione non viene praticamente mai esplicitato dai decisori politici. Un'eccezione è costituita da un disegno di legge proposto a titolo personale da due membri conservatori del Parlamento norvegese nel 1991, i quali sostennero l'introduzione di criteri giuridici tali

da condizionare in maniera esplicita il diritto a prestazioni sociali giustificato dalla scarsità del reddito agli sforzi compiuti dal percettore per trovare lavoro. La tesi si fondava su tre argomenti. Primo, questo tipo di obbligo è nell'interesse dei soggetti coinvolti, in quanto il godimento passivo di benefici conduce alla passività e all'esclusione. Secondo, tale obbligo andrebbe a vantaggio della comunità locale che paga i sussidi e a cui si suppone sia rivolto il tentativo di lavorare. Terzo, l'obbligo avrebbe effetto preventivo: coloro che non si trovano realmente in stato di bisogno, ad esempio per la loro partecipazione contemporanea al mercato del lavoro nero, sarebbero scoraggiati dal chiedere assistenza sociale. Si genererebbe così un risparmio per la società, «i profittatori del sistema di assistenza sociale sarebbero eliminati» e la solidarietà sociale crescerebbe (*Dokument nr.8-31 (1990-91)*, 1-2). Alla fine questo disegno di legge ottenne il sostegno della maggioranza del Parlamento nel 1992, fu incluso nel nuovo Atto sui servizi sociali locali e le condizioni per accedere ai benefici furono anche in qualche misura implementate nella pratica (si veda Lødemel 1997). Il segretariato dell'Ocse (1998a, 10 e 15) ha pure incoraggiato con forza l'uso delle misure attive per il mercato del lavoro in funzione disciplinante: «[Le misure attive per il mercato del lavoro] possono essere utilizzate come test occupazionale, accompagnato da stretti controlli sui requisiti per godere dei benefici assistenziali, al fine di assicurare che i disoccupati, specialmente di lunga durata, stiano ponendo in essere azioni efficaci per rimanere in contatto con il mondo del lavoro... Il test occupazionale può essere esteso fino a ricomprendere una sorta di test di "attività",

secondo il quale sono offerti posti di lavoro messi a disposizione dal programma ALMP a coloro che intendono beneficiare di sussidi, così da poter verificare se questi stanno realmente cercando un lavoro».

Un'altra implicazione del discorso pubblico sull'attivazione è rappresentata dalla possibilità di caratterizzare individualmente le cause della disoccupazione; la sottolineatura dei doveri e delle motivazioni delle persone disoccupate può diventare così determinante da far passare in secondo piano le cause strutturali della disoccupazione.

Allo stesso modo, le debolezze potenziali in termini di *efficienza* sono state minimizzate all'interno del discorso sull'attivazione. Una delle maggiori obiezioni contro le misure rivolte alla promozione dell'occupazione tra i gruppi svantaggiati risiede nel fatto che tali misure hanno un *effetto di spiazzamento*: per aiutare alcune persone, altre vengono poste in una condizione meno vantaggiosa. Due delle principali forme di spiazzamento sono le cosiddette *perdite sommerse* e gli *effetti di sostituzione*; alcuni partecipanti avrebbero probabilmente trovato lavoro senza le misure, e ai datori di lavoro potrebbero essere forniti incentivi per sostituire altri dipendenti con partecipanti alle misure (Layard, Nickell e Jackman 1991, 476-477; Calmfors 1994, 6-7). Quando simili rischi sono stati menzionati, i governi hanno ribattuto affermando di essere in grado di contrastarli attraverso la progettazione adeguata delle misure per l'occupabilità (si veda ad esempio *St.meld.nr.4 (1992-93)*, 129).

Terzo, le ragioni addotte dai governi per giustificare l'enfasi posta sulle misure di attivazione contengono parecchi punti di ambiguità, ad esempio:

- non sempre è chiaro se la priorità venga data all'integrazione o al risparmio sui costi, o a quale dei due si debba darla quando lo sforzo per raggiungere uno degli obiettivi non porta automaticamente al conseguimento dell'altro;

- le giustificazioni delle politiche di attivazione sembrano implicare che il fatto di percepire un qualche tipo di sussidio finanziario di lungo periodo coincida con una condizione di passività e isolamento sociale, senza riconoscere che molte persone che ricevono sostegni al reddito possono essere in condizione attiva e socialmente integrate in *altre forme di attività diverse dall'attività sul luogo di lavoro*, per esempio in reti familiari o di vicinato, in attività sociali di volontariato o di tipo culturale;

- spesso si dà più o meno per scontato che il modo più efficace per ottenere l'*integrazione sociale* o la coesione sia la partecipazione al lavoro retribuito nel mercato del lavoro ufficiale. Sebbene sia plausibile che tale partecipazione costituisca uno dei legami più forti tra l'individuo e la società nel suo insieme, non è per niente ovvio che l'inserimento nel mercato del lavoro ufficiale sia un obiettivo realistico per tutti o per i gruppi oggetto delle misure di attivazione. D'altra parte, se le misure di attivazione hanno la forma della creazione di posti di lavoro il risultato potrebbe essere un mercato del lavoro separato e perfino segregato.

Ma anche se il discorso ufficiale sull'attivazione è stato basato almeno parzialmente su assunzioni non del tutto fondate e ne sono state nascoste le potenziali debolezze e ambiguità, esso ha nondimeno fornito ai governi significativi simboli politici e giustificazioni di *altri, paralleli mutamenti*

nelle loro politiche. Uno dei fattori in questione è relativo al crescente interesse per gli effetti di disincentivo al lavoro connessi agli attuali livelli e alla durata dei sussidi. È stato pure affermato che generosi sistemi di sussidio finanziario hanno contribuito all'esclusione delle persone dal mercato del lavoro (per esempio in *St.meld.nr.4 (1992-93)*, 125). Molti governi hanno quindi cercato di ridurre il livello e la durata di alcuni sussidi al fine di stimolare la partecipazione al mercato del lavoro e conseguentemente alle misure di attivazione, relativamente più attraenti. Oppure la concessione di sussidi è stata condizionata alla disponibilità di colui che ne rivendica il diritto a partecipare a misure di attivazione. I governi hanno dunque enfatizzato *la combinazione* di tagli ai benefici, procedure più rigide di assegnazione dei medesimi ed espansione di misure per l'occupabilità come punti di forza di un approccio coordinato.

In che misura le idee e gli assunti alla base delle politiche di attivazione segnano una rottura con i principi chiave dei moderni sistemi di *welfare*?

La risposta dipende da quali consideriamo essere le caratteristiche chiave di tali sistemi, e quali aspetti della cittadinanza tali caratteristiche si immagina siano destinate a promuovere. Ad esempio si potrebbe affermare che una svolta verso politiche sociali più attive porti con sé un mutamento *de facto* nelle priorità. I valori di autonomia e autodeterminazione, un ragionevole standard minimo materiale, una sostanziale sicurezza economica e un reddito prevedibile per l'individuo possono – *ceteris*

paribus – essere posti in secondo piano, almeno nel breve periodo. Dall'altro lato, i valori della reciprocità e della corresponsabilità, e possibilmente anche altri valori associati alla partecipazione sociale, all'inclusione e alla appartenenza, potrebbero essere maggiormente evidenziati.

Sono volutamente cauto e vago su questo punto in quanto la questione è in questo caso complicata dal fatto che differenti sistemi di *welfare* hanno probabilmente promosso o sostenuto questi aspetti della cittadinanza moderna secondo differenti modalità. In anni recenti si è posta rinnovata attenzione ai processi di «convergenza», ovvero al grado in cui le politiche di differenti stati si muovono nella stessa direzione e diventano sempre più uniformi, come conseguenza della «globalizzazione» e dell'integrazione europea. Ma finora la maggior parte degli studi empirici – siano essi basati su dati quantitativi settoriali o su più ampio materiale di tipo storico e qualitativo – hanno enfatizzato le grandi *differenze* tra i sistemi di *welfare* dell'Europa occidentale, suggerendo che la forza delle tradizioni e delle istituzioni crei continuità e un effetto di «dipendenza dal percorso».

Altrimenti detto, il variare delle caratteristiche e dei risultati nei sistemi di *welfare* dell'Europa occidentale implica che un mutamento verso politiche più attive sia verosimilmente destinato ad esser percepito e giudicato *differentemente* in questi stati, la variazione essendo determinata dal punto di partenza rispettivo e dalla cornice di riferimento³. Ad esempio, in precedenza mi sono riferito alla tradizione scandi-

³ Tali differenze sono verosimilmente rintracciabili anche tra i singoli individui, sia nella loro qualità di studiosi delle politiche di *welfare* sia nella loro qualità di cittadini, contribuenti e utilizzatori dei servizi di *welfare* nei rispettivi stati.

nava nell'ALMP e all'approccio del lavoro. In effetti, dal momento in cui furono formulati tali approcci subirono varie forme di *erosione politica*, in parte intenzionalmente e in parte attraverso aggiustamenti da parte degli staff all'interno delle locali burocrazie addette all'assistenza sociale⁴. Nondimeno, ciò che accadde a partire dai tardi anni ottanta non fu realmente *l'invenzione* di una nuova politica di *welfare* per il lavoro o l'occupabilità, ma in larga misura un *ritorno* o un *revival* dei principi originari celati dietro i sistemi eccessivamente generosi di sostegno al reddito della Svezia e della Norvegia. Come conseguenza, i requisiti per la ricerca attiva di lavoro, formazione, mobilità o riqualificazione, furono implementati in maniera più sistematica e stringente, i mandati delle agenzie furono chiariti e maggiori risorse vennero spese a favore degli addetti ai servizi, della formazione, della creazione di posti di lavoro e dei sostegni al salario.

All'opposto, diverse nazioni dell'Europa occidentale hanno seguito altre traiettorie e i loro sistemi di sostegno al reddito si sono sviluppati e sono maturati all'interno di contesti culturali e tradizioni politiche differenti. Anche la Danimarca, un altro stato nordico, ha basato in misura minore il proprio sistema di sostegno al reddito su principi attivi espliciti. Di conseguenza, quando tali principi vennero introdotti, a partire dai tardi anni ottanta, ciò implicò un mutamento significativo rispetto alle politiche precedenti. Allo stesso modo, è comprensibile come l'introduzione delle politiche di *welfare to work* all'interno dei programmi della «terza via» del

governo Blair in Gran Bretagna possa essere stata percepita come rottura esplicita dei principi e delle pratiche cristallizzate all'interno del sistema di protezione sociale del paese.

Forse andrebbe sottolineato che i contenuti reali delle misure di tipo maggiormente attivo – al variare della loro pratica applicazione – mutano considerevolmente tra gli stati dell'Europa occidentale. Ad esempio, esistono probabilmente sostanziali differenze tra gli stati per quel che riguarda il peso relativo dell'offerta di programmi formativi più ambiziosi, creati allo scopo di migliorare le competenze di lungo termine dei partecipanti, *versus* l'introduzione di condizioni più stringenti e di breve termine che spingono gli individui ad accettare un lavoro. È importante, ovviamente, tentare di spiegare queste differenze nei pacchetti delle misure di *welfare to work* nel contesto delle differenti tradizioni politiche nazionali e delle attuali configurazioni politiche dei governi.

2. Una svolta concreta verso le politiche di attivazione?

Il secondo argomento a cui vorrei dedicarmi è quello di comprendere in che misura la svolta verso politiche maggiormente attive sia divenuta realtà concreta nell'Europa occidentale degli anni novanta. Per poter rispondere dobbiamo considerare una questione metodologica e una di tipo tecnico; come sapere se una particolare nazione è divenuta maggiormente «attivista», nel senso che dedica maggior im-

⁴ Ho analizzato i processi che hanno condotto a questa erosione e alla mancanza di coordinamento in un libro chiamato *Divided against Itself*, Oslo, Scandinavian University Press, 1994.

pegno alle politiche di attivazione? Come misurare questo impegno e come mettere a confronto l'impegno dedicato da diverse nazioni?

La spesa pubblica in favore delle politiche attive e passive. La macchina dell'Ocse, al fine di incoraggiare gli stati membri a indirizzare le proprie politiche di protezione sociale in senso maggiormente attivista, ha provveduto ad accumulare statistiche comparative sulla spesa per quelle che vengono definite misure «attive» e «passive». Sebbene tali statistiche presentino seri limiti, credo comunque costituiscano ancora i migliori dati disponibili, utilizzati quindi nella discussione che segue.

L'Ocse traccia una distinzione tra misure attive e passive nel modo seguente:

- misure attive: spesa per i servizi pubblici all'impiego, per la formazione professionale, per misure a favore dei giovani, per sussidi agli occupati e per misure di sostegno rivolte alle persone disabili;

- misure passive: spesa per sussidi alla disoccupazione (sotto specie sia di assicurazione contro la disoccupazione sia di benefici di tipo assistenziale) e per pensionamenti anticipati motivati dall'andamento del mercato del lavoro.

Per rendere i dati sulla spesa in questi settori comparabili lungo una dimensione temporale e geografica, l'Ocse li presenta come quota percentuale sul Pil delle rispettive nazioni.

Tali dati ovviamente forniscono una rappresentazione piuttosto approssimativa, e possono ad esempio essere sollevati

dubbi sulla corretta applicazione della distinzione tra misure attive e passive all'interno degli stati membri dell'Ocse. Alcune delle misure classificate come attive possono in realtà essere considerate come volte più a rinnovare i diritti dei partecipanti ai benefici monetari che a migliorare le competenze professionali rilevanti dei lavoratori, eccetera.

Volendo però accettare tali limitazioni e dubbi, abbiamo due opzioni: 1) utilizzare la percentuale di spesa sul Pil come indicatore (come fa l'Ocse); 2) standardizzare la spesa per le misure attive (in forma di percentuale sul Pil) tenendo in considerazione il fatto che il tasso di disoccupazione varia sia tra le nazioni sia nel tempo all'interno della stessa nazione (come ha fatto la Commissione europea in recenti pubblicazioni).

Credo si debba optare decisamente per i dati sulla spesa standardizzati. Se due nazioni presentano lo stesso livello di spesa in misure attive, è ragionevole dedurre che la nazione con il più basso tasso di disoccupazione sia la più attivista delle due, *ceteris paribus*. Un modo per tener conto del fatto che i livelli di disoccupazione sono dissimili fin dall'inizio, e mutano in maniera differente nella nazione e nel periodo osservato, è costituito dalla standardizzazione dei dati sulla spesa⁵. Potremmo calcolare quali sarebbero stati *ipoteticamente* i dati sulla spesa se tutti gli stati avessero avuto un tasso di disoccupazione del dieci per cento ed avessero speso per ogni punto percentuale di disoccupati la quota di risorse dedicata a ogni punto percentuale di disoccupazione effettiva. Non ci sono ra-

⁵ La Commissione europea ha intrapreso una simile standardizzazione in documenti recenti: si veda Commissione europea 1998c, 110 e 1999c, 21-23.

gioni decisive per *credere* che una nazione avrebbe avuto lo stesso livello di spesa se il suo tasso di disoccupazione fosse stato del dieci per cento, poiché questo dipenderebbe da fattori ulteriori (ad esempio le priorità politiche o l'interesse per il deficit delle finanze statali). Il senso di un simile calcolo di dati controfattuali risiede piuttosto nella possibilità di comparare il profilo complessivo della spesa dei vari stati.

Ho intrapreso questo esercizio di standardizzazione sia per le misure attive che per quelle passive per sedici nazioni dell'Europa occidentale nel 1990 e nel 1997. Ovviamente i risultati devono essere interpretati con cautela. Ad esempio, l'unificazione della Germania ha creato condizioni fuori dall'ordinario in quel periodo. I dati possono comunque rendere l'idea di quanto si sia riusciti a raggiungere un cambiamento verso una strategia di attivazione in questa o in altre nazioni. I risultati sono i seguenti:

- soltanto sei tra i sedici stati - Danimarca, Norvegia, Francia, Olanda, Italia e Irlanda - hanno aumentato le loro spese standardizzate per misure attive, in relazione al loro livello di disoccupazione, tra il 1990 e il 1997;

- undici delle sedici nazioni hanno diminuito le loro spese per misure passive, in relazione al loro livello di disoccupazione, nello stesso periodo. Le eccezioni sono state Danimarca, Lussemburgo, Olanda, Grecia e Gran Bretagna.

Perché ciò è accaduto? Un'interpretazione potrebbe essere quella secondo cui i decisori politici nella maggioranza dei sedici paesi hanno visto fundamentalmente nell'aumento degli impegni di tipo attivo una crescita dei costi totali di protezione sociale nel breve termine e insieme un in-

vestimento le cui prospettive di successo erano incerte o destinate a maturare solo molto più tardi. Vincolare maggiormente il sistema di sostegno alla disoccupazione sembrava offrire guadagni più sicuri e immediati, in una situazione in cui i governi erano costretti a un maggior rigore di bilancio.

In altre parole, le sedici nazioni sembrano aver avuto maggior successo nel ridurre le loro spese per misure passive che nell'estendere i loro impegni di tipo attivo, se teniamo conto dei loro livelli ufficiali di disoccupazione. Due nazioni si distinguono, la Danimarca e l'Olanda. In rapporto alle raccomandazioni Ocse i loro successi paiono ambigui, in quanto nel periodo studiato i due paesi hanno aumentato le misure attive *nonché* le misure passive. Se i dati qui presentati riflettono in qualche modo la realtà, si deve presumere che la maggior parte delle sedici nazioni abbia ridotto livelli o durata dei sussidi, oppure ristretto i criteri o le condizioni per l'accesso ai benefici, o adottato una qualche combinazione delle due strategie.

Riassumiamo brevemente alcuni dei principali cambiamenti nei sistemi di trasferimento del reddito a favore delle persone disoccupate.

Livello dei sussidi. Molte ricerche commissionate dall'Ocse (1999b, 49 e 111; 1999c, 93-94) indicano che il livello di sussidi finanziari per i disoccupati è stato ridotto in dieci delle sedici nazioni durante gli anni novanta. Le eccezioni sono Norvegia, Lussemburgo, Grecia, Italia, Portogallo e Gran Bretagna. In un paese, la Francia, la riduzione del livello dei benefici è stata in seguito parzialmente capovolta. Anche la Svezia ha modificato le riforme introdotte nei primi anni novanta. Il

livello dei benefici e di altri sostegni legati allo stato di disoccupazione è cresciuto in Grecia e in Italia, benché da livelli di partenza molto bassi. Secondo le stime Ocse, ci sono state significative variazioni nei tassi netti di sostituzione alla fine del periodo. Il tasso netto di sostituzione è dato dalla quota di reddito atteso da lavoro che viene sostituito da sussidi netti alla disoccupazione o simili benefici. Il tasso stimato di sostituzione per una persona sola durante il primo mese di disoccupazione varia dal 33 per cento (Irlanda) all'86 per cento (Lussemburgo), con una media del 65 per cento (Ocse 1999b, 112).

Durata dei benefici. Le ricerche dell'Ocse (1999b, 1999c) indicano che durante gli anni novanta la durata massima dei sussidi è stata ridotta, specialmente per i giovani disoccupati, in sette delle sedici nazioni. Tra queste la Danimarca, la Norvegia, il Belgio, la Germania, l'Olanda, la Grecia e la Gran Bretagna. La Francia, per contro, ha aumentato la durata dei sussidi per i disoccupati più anziani (cinquanta anni e oltre).

Criteri di assegnazione. Secondo l'Ocse (1999c, 93-94), nove delle sedici nazioni hanno ristretto negli anni novanta i criteri di godimento dei sussidi di disoccupazione. Ciò è accaduto nei quattro paesi nordici e in alcuni paesi appartenenti agli altri tre gruppi. Quattro dei nove stati hanno inoltre ristretto i criteri relativi alle indennità per malattia e invalidità, com'è accaduto in altri due paesi (Ocse 1999b, 49).

Criteri per il godimento prolungato dei sussidi. Nove dei sedici paesi hanno introdotto criteri più stringenti per i requisiti di «disponibilità al lavoro» e «ricerca di occupazione» durante gli anni novanta (Ocse 1999c, 93-94).

Ruolo dei programmi means-tested.

Fra le sedici nazioni esistevano forti differenze nella quota, sul totale della spesa sociale, dei sussidi legati alla verifica di parametri di reddito; tali differenze sono rimaste sorprendentemente stabili durante gli anni novanta. Irlanda, Gran Bretagna e Finlandia fanno registrare la quota più elevata. Nel caso dell'Irlanda e della Gran Bretagna, il fenomeno era legato al basso livello delle pensioni di vecchiaia (Ditch 1999). In Finlandia il livello delle pensioni minime è stato riformato nel 1996 per essere assoggettato ai parametri di effettivo bisogno. In molte nazioni il numero di genitori soli che rivendicano diritti all'assistenza sociale è cresciuto, e la loro quota sul totale degli assistiti risulta particolarmente alta in Gran Bretagna e in Finlandia. Negli anni novanta, inoltre, alcuni paesi hanno avuto un alto numero di disoccupati che rivendicavano forme di assistenza *means-tested*, come principale fonte di reddito o come integrazione di altri benefici. Ciò è dipeso dal disegno del loro schema generale di sostegno al reddito per le persone prive di lavoro. In Finlandia uno schema di prestazioni legate a parametri di bisogno, il «supporto al mercato del lavoro», è stato introdotto nel 1994. In Olanda, Irlanda e Gran Bretagna l'assistenza alla disoccupazione legata a criteri del tipo «prova dei mezzi» ha giocato un ruolo chiave durante gli anni novanta, ed in Austria e Germania è diventata in qualche modo più importante (Commissione europea 1998c, 69). Nel periodo dal 1990 al 1997, la quota sul totale della spesa per sussidi legati alla mancanza di lavoro erogati in forma di assistenza diretta alla disoccupazione è cresciuta in nove paesi.

Profilo complessivo delle strategie di attivazione. Proverò a riassumere tutti questi differenti mutamenti. Il punto è quello di chiarire se le sedici nazioni dell'Europa occidentale abbiano adottato le stesse strategie generali in risposta alle sfide che hanno raccolto negli anni novanta o se invece esistano differenze si-

gnificative fra le scelte politiche dei rispettivi governi. Nello specifico, ci si chiede in quale misura i governi abbiano identificato nei progetti di tipo attivo e nelle varie forme di restrizione del sistema di supporto al reddito dei disoccupati opzioni *alternative* o piuttosto *complementari* (vedi tabella).

Le strategie di attivazione in pratica: politiche adottate nel corso degli anni novanta e tendenze generali del mercato del lavoro tra il 1990 e il 1997 in sedici paesi dell'Europa occidentale

	Misure adottate («input politici»)						Tendenze del mercato del lavoro («risultati»)		
	(1) Aumento misure attive	(2) Riduz. livello sussidi	(3) Riduz. durata sussidi	(4) Criteri assegnaz. più rigorosi	(5) Criteri per definiz. stato di disoccup.	(6) Più sussidi legati a prova dei mezzi	(7) Diminuz. disoccup.	(8) Aumento partecipaz. a mercato del lavoro	(9) Aumento occupaz. FTE
Danimarca	X	X	X	X	X		X		
Finlandia		X		X	X	X			
Norvegia	X		X	X			X	X	X
Svezia		(x)		X	X				
Austria		X		X		X		X	
Belgio		X	X		X			X	X
Francia	X	(x)			X			X	
Germania		X	X	X	X	X			
Lussemburgo								X	
Olanda	X	X	X	X	X		X	X	X
Grecia			X			X			
Italia	X				X				
Portogallo									
Spagna		X		X	X				
Irlanda	X	X					X		X
Gran Bretagna			X	X	X		X		

Legenda

- (1) Aumento della spesa standardizzata per misure di tipo attivo tra il 1990 e il 1997 (Ocse 1994, 1998c, 1999a)
- (2) Riduzione del livello dei sussidi di disoccupazione tra il 1990 e il 1997 (Ocse 1999b, 1999c)
- (3) Riduzione della durata dei sussidi di disoccupazione tra il 1990 e il 1997 (Ocse 1999b, 1999c)
- (4) Restrizione dei criteri per l'assegnazione dei sussidi di disoccupazione tra il 1990 e il 1997 (Ocse 1999b, 1999c)
- (5) Inasprimento dei criteri di disponibilità ad accettare un impiego come mezzo per l'assegnazione continuata dei sussidi tra il 1990 e il 1997 (Ocse 1999b, 1999c)
- (6) Spesa per misure particolari di assistenza ai disoccupati legate alla prova dei mezzi, come proporzione sulla spesa totale a favore della disoccupazione, aumentata di più del 10 per cento tra il 1990 e il 1997 (Eurostat 2000)
- (7) Tasso di disoccupazione standardizzato diminuito di più del 10 per cento tra il 1990 e il 1997 (Ocse 1998d)
- (8) Incremento della partecipazione totale al mercato del lavoro per le persone di entrambi i sessi tra i 15 e i 66 anni nel periodo 1990-1997 (Ocse 1998d)
- (9) Aumento del tasso di occupazione FTE (*full-time equivalent* – tempo pieno equivalente) tra il 1990 e il 1997 (EU 1999, www.ssb.no)

X in caso affermativo, (x) se il mutamento è stato in seguito in qualche misura invertito

Primo, notiamo che nel caso del Lussemburgo e del Portogallo le fonti disponibili non contengono dati sull'adozione di particolari strumenti di intervento. Non sembrerebbe perciò essersi verificato un mutamento nelle strategie complessive, il che ovviamente rappresenta una forma di scelta. Quindi non ci occuperemo del Lussemburgo e del Portogallo nella discussione che segue.

Secondo, osserviamo le quattro differenti riforme nei benefici a sostegno del reddito per i disoccupati. Tutte le quattordici nazioni hanno adottato almeno una di queste riforme, e undici ne hanno introdotte due o più nel periodo che va dal 1990 al 1997. Interpretiamo questo come la giustificazione del fatto che la maggioranza dei governi ha percepito tali misure come complementari e non come alternative.

Terzo, vediamo come in quattro nazioni l'introduzione di cambiamenti nel sistema di sostegno al reddito per i disoccupati sia stata accompagnata da un maggior ricorso a forme di assistenza vincolate a determinati requisiti. Nel caso della Grecia, però, questo tipo di assistenza ha continuato a giocare un ruolo limitato e marginale. Per Finlandia, Austria e Germania troviamo un maggior incremento di questa tipologia di assistenza. Potrebbe trattarsi del risultato di una riforma programmata nel sistema generale di sostegno al reddito per coloro che sono fuori dal mercato del lavoro oppure no. In ogni caso, in questi tre paesi una svolta *de facto* verso un maggior ricorso a sostegni vincolati a determinati requisiti sembra esser stata complementare a un mutamento in senso più restrittivo del sistema dei sostegni finanziari.

Quarto, occorre sottolineare il rapporto fra incrementi nella spesa per misure di tipo attivo, da un lato, e tentativi di rendere meno munifico il sistema di sussidi ai disoccupati e/o un maggior affidamento a misure di assistenza sociale, dall'altro. Si può osservare che tutte e sei le nazioni (Danimarca, Norvegia, Francia, Olanda, Italia e Irlanda) che hanno esteso i loro sforzi di tipo attivo (relativamente al loro livello di disoccupazione) hanno *anche* avviato riforme per quel che riguarda i sostegni al reddito. Per questi paesi i due tipi di misure erano chiaramente *complementari*. Nelle altre nove nazioni i cambiamenti nel sistema di sostegno al reddito sembrano aver giocato il ruolo principale (Finlandia, Svezia, Austria, Belgio, Germania, Grecia, Portogallo, Spagna e Gran Bretagna).

Per concludere, per la maggioranza dei paesi dell'Europa occidentale i tentativi di restringere il sistema dei benefici per i disoccupati hanno rappresentato principalmente l'*alternativa* a una più decisa espansione delle misure di tipo attivo negli anni novanta. Quasi nessuna delle nazioni, con le sole probabili eccezioni rappresentate da Irlanda e Norvegia, sembra aver raggiunto ciò che sia il segretariato dell'Ocse sia la Commissione europea hanno chiesto con forza agli stati membri, ovvero un bilanciamento tra misure attive e passive in termini di spesa.

3. Quanto sono efficaci le misure di attivazione?

Tornerò ora alla terza questione sollevata in precedenza: quanto è verosimile che le misure dette di *welfare to work* o le politiche di attivazione producano il risultato

promesso? Quanto sono importanti tali politiche per la diminuzione della disoccupazione o l'incremento della partecipazione al mercato del lavoro?

Negli ultimi anni sono stati compiuti una grande quantità di studi sugli effetti delle politiche di attivazione e sulle misure relative. In linea di massima, questi studi si dividono in due gruppi:

- studi macroeconomici sugli effetti di tali politiche per il mercato del lavoro nel suo complesso;

- studi microeconomici sugli effetti di tali politiche per le prospettive del mercato del lavoro e sulle esperienze dei partecipanti individuali alle misure.

In un altro lavoro mi sono occupato in dettaglio dei risultati di un gran numero di questi studi (Hvinden 1999). Qui mi limiterò a richiamare le principali conclusioni. Sulla base di questi studi, l'efficacia delle misure attive per il mercato del lavoro appare incerta e variabile:

- è stato finora difficile dimostrare al di là di ogni dubbio che sforzi significativi verso programmi attivi siano realmente in grado di promuovere l'efficienza complessiva del mercato del lavoro;

- pare più verosimile che misure appositamente progettate di tipo attivo siano in grado di migliorare le prospettive individuali nel mercato del lavoro, anche se ciò può accadere a spese di altre persone in cerca di occupazione. Questi effetti di spiazzamento possono essere interpretati come condivisione o redistribuzione degli svantaggi individuali o dei costi della disoccupazione. È comunque verosimile che esistano alcuni partecipanti per i quali l'esperienza con le misure fin qui analizzate ha avuto più che altro il senso di te-

nerli fuori dai registri di disoccupazione per qualche tempo. Alcuni di questi partecipanti potrebbero sentirsi temporaneamente «congelati», in attesa di un mutamento del ciclo economico, di un ripristino del loro diritto ai sussidi o della possibilità che l'agenzia [per la disoccupazione, N.d.T.] riconosca la loro incapacità a trovare un'occupazione nel mercato del lavoro ufficiale.

Se torniamo alle sedici nazioni e osserviamo le tendenze dei livelli di disoccupazione e di partecipazione al mercato del lavoro negli anni novanta, vediamo come sia piuttosto limitata l'evidenza del fatto che un cambiamento verso politiche più attive possa contribuire a – o sia almeno correlato a – un miglioramento complessivo della situazione del mercato del lavoro (si veda la tabella):

- quattro delle sei nazioni che hanno adottato quella che ho chiamato strategia di complementarità (Danimarca, Norvegia, Olanda e Irlanda) hanno ridotto il loro livello di disoccupazione dal 1990 al 1997. Lo stesso si è verificato in una sola (Gran Bretagna) delle otto nazioni che hanno perseguito la strategia alternativa;

- allo stesso modo, quattro delle sei nazioni che hanno adottato la strategia di complementarità (Norvegia, Francia, Olanda e Irlanda) hanno visto aumentare il loro complessivo tasso di partecipazione al mercato del lavoro nello stesso periodo. In ogni caso, questo si è verificato anche per quattro delle nove nazioni dell'altro gruppo (Belgio, Lussemburgo, Grecia e Spagna). Ne segue che l'adozione di una strategia di complementarità è scarsamente correlata con un aumento nella partecipazione;

– infine, tre delle sei nazioni che hanno adottato la strategia di complementarità (Norvegia, Olanda e Irlanda) hanno visto aumentare il proprio livello di occupazione totale, misurato in termini di «tempo pieno equivalente»⁶. Utilizzando questo parametro, dobbiamo tenere conto del fatto che esistono differenti caratteristiche dell'orario di lavoro nei diversi paesi, con alcuni di essi che presentano più lavoratori part-time rispetto ad altri. Solo una delle nazioni dell'altro gruppo (Belgio) ha visto aumentare nello stesso periodo il proprio livello occupazionale in termini di tempo pieno equivalente.

Si può notare di sfuggita che questi risultati suggeriscono come per molti paesi sia difficile abbassare il livello di disoccupazione ed aumentare il livello complessivo di occupazione e di partecipazione al mercato del lavoro *allo stesso tempo*. Mi riferisco ai risultati relativi alla Danimarca e alla Francia per il gruppo che ha adottato la strategia della complementarità, e a Lussemburgo, Belgio, Grecia, Spagna e Gran Bretagna per il gruppo che ha adottato la strategia alternativa.

Riassumendo, non si può mostrare con certezza che un cambiamento verso politiche di attivazione abbia fino a questo momento contribuito in maniera significativa a migliorare la situazione del mercato del lavoro nell'Europa occidentale. Le politiche di attivazione sembrano essere tutt'al più uno dei possibili fattori in grado di ridurre il tasso di disoccupazione o aumentare il tasso di partecipazione al mercato del lavoro.

4. Conclusioni

In questo lavoro mi sono occupato del ruolo delle nuove idee nella riforma della protezione sociale così come si rileva dalle recenti richieste di politiche sociali maggiormente attive. Mi sono soffermato, in particolare, su tre punti: 1) i significati e le promesse dell'attivazione; 2) il tentativo di misurare se e quanto la maggior attenzione verso politiche attive si sia trasformata in scelte concrete nell'Europa occidentale durante gli anni novanta; 3) una valutazione della probabilità che tali politiche abbiano avuto – o possano avere in futuro – un ruolo decisivo nel migliorare la situazione del mercato del lavoro e nel diminuire la pressione sulle finanze pubbliche derivante dalla notevole spesa per i sostegni al reddito.

Le mie conclusioni sono le seguenti.

1) Resta ancora da stabilire se la svolta proclamata verso politiche maggiormente attive rappresenti realmente una rottura con i principi acquisiti del *welfare state*. Si dovranno utilizzare studi comparati sul modo in cui le politiche di attivazione sono progettate e implementate nei diversi paesi e su quali sono le implicazioni pratiche di tali politiche.

2) Pochi paesi dell'Europa occidentale possono realmente essere catalogati tra quelli che hanno compiuto una svolta in senso più attivista delle politiche di protezione sociale durante gli anni novanta. Solo una minoranza di essi ha compiuto un significativo sforzo in questo senso, misurato attraverso la spesa per questo tipo di intervento (commisurata al tasso

⁶ Il tempo pieno equivalente è l'unità di misura utilizzata per definire un turno standard di lavoro a tempo pieno per rapportarlo al totale degli addetti al variare del loro orario contrattuale e lungo tutto l'arco temporale dell'attività di un'unità produttiva [N.d.T.].

di disoccupazione di ogni paese). D'altra parte, la grande maggioranza ha introdotto cambiamenti al fine di restringere i rispettivi sistemi di sostegno al reddito per i disoccupati. A causa dei ritardi nella produzione di statistiche significative a livello sovranazionale e di tipo comparato, dovremo attendere per osservare in quale misura i risultati del *summit* dell'Unione Europea di Lussemburgo e la strategia occupazionale dell'Unione Europea modificheranno le situazione attuale. Credo che lo stesso si possa dire per i tentativi pratici e le misure che verranno implementate come risultato delle politiche recentemente introdotte in questi paesi.

3) Sulla scorta di una sommaria rassegna degli studi di valutazione, c'è motivo di mantenersi cauti di fronte ai possibili effetti che una svolta verso politiche più attiviste nell'Europa occidentale può

produrre sui livelli di disoccupazione e sui tassi di partecipazione al mercato del lavoro. Verrebbe da chiedersi se in realtà finora i paesi dell'Europa occidentale abbiano avuto successo soprattutto nel ridurre le spese per sostegni finanziari al reddito e assai meno invece nel rafforzare gli impegni di tipo attivo volti a offrire ai disoccupati nuove opportunità e risorse. In ogni caso la nostra analisi suggerisce che le nazioni che hanno adottato una strategia di complementarità – combinando misure di tipo attivo ed un ridimensionamento del sistema di sostegno al reddito – potrebbero aver avuto un successo maggiore nel migliorare la loro situazione del mercato del lavoro rispetto a quelle che si sono affidate soprattutto a un ridimensionamento del loro sistema di sostegno al reddito per le persone non occupate.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Burghes, L. (1992), *Working for Benefit: Lessons from America*, Londra, Low Pay Unit, pamphlet n. 57
- Burtless, G. (1989), *Work Programs in Welfare and the Difference They Make*, in R. M. Coughlin (a cura di), *Reforming Welfare: Lessons, Limits, and Choices*, Albuquerque, University of New Mexico
- Calmfors, L. (1994), *Active Labour Market Policy and Unemployment. A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*, Parigi, Ocse, Labour Market and Social Policy Occasional Paper n.15
- Commissione europea (1997a), *1998 Guidelines for Member States Employment Policies*, Bruxelles, Commissione europea
- (1997b), *Social Action Programme 1998-2000*, Communication, Bruxelles, Commissione europea
- (1997c), *Modernising and Improving Social Protection in the European Union*, COM (97) 102, Bruxelles, Commissione europea
- (1998a), *1999 Employment Guidelines*, Bruxelles, Commissione europea
- (1998b), *From Guidelines to Action: The 1998 National Action Plans for Employment: Overall Assessment*, Bruxelles, Commissione europea
- (1998c), *Social Protection in Europe 1997*, Lussemburgo, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

- (1999a), *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*, documento preparato sulla base del COM (99) 347 finale, Bruxelles, Commissione europea
- (1999b), *2000 Employment Guidelines*, Bruxelles, Commissione europea
- (1999c), *Employment in Europe 1998*, Lussemburgo, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
- (2000), *Joint Employment Report 2000*, COM (2000) 551 finale, Bruxelles, Commissione europea
- de Swaan, A. (1990), *In Care of the State*, Cambridge, Polity Press
- Ditch, J. (1999), *The Structure and Dynamics of Social Assistance in the European Union*, in M. Heikkilä, (a cura di), *Linking Welfare and Work*, Lussemburgo, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee
- Dokument nr.8-31 (1990-91), *Forslag fra stortingsrepresentantene John G. Bernander og Thea Knutzen om lov om endring i lov av 5.juni 1964 nr.2 om sosial omsorg. Hjemmel til å stille vilkår om arbeidsytelse*
- Drøpping, J. A. • Hvinden, B. • Vik, K. (1999), *Activation Policies in the Nordic Countries*, in M. Kautto, M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund e N. Ploug (a cura di), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, Londra, Routledge
- Eurostat (2000), *Social Protection, Expenditure and Receipts: European Union, Iceland and Norway. Data 1980-97*, Lussemburgo, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
- Field, F. (1998), *Statement to Parliament on Welfare Reform Green Paper*, Londra, 26 marzo
- Gilbert, N. (1992), *From Entitlement to Incentives: The Changing Philosophy of Social Protection*, in «International Social Security Review», 45, 3
- Hvinden, B. (1994), *Divided against Itself*, Oslo, Scandinavian University Press
- (1999), *Activation: A Nordic Perspective*, in M. Heikkilä (a cura di), *Linking Welfare and Work*, Lussemburgo, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
- Heikkilä, M. e Kankare, I. (2000), *Towards Activation? The Changing Relationship between Social Protection and Employment in Western Europe*, in M. Kautto, Fritzell, B. Hvinden, J. Kvist e H. Uusitalo (a cura di), *Nordic Welfare States in the European Context*, Londra, Routledge
- Layard, R. • Nickell, S. J. • Jackman, R. (1991), *Unemployment*, Oxford, Oxford University Press
- Lindqvist, R. e Marklund, S. (1995), *Forced to Work and Liberated from Work: A Historical Perspective on Work and Welfare in Sweden*, in «Scandinavian Journal of Social Welfare», 4, pp. 224-237
- Lødemel, I. (1997), *Pisken i arbeidslinja: Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*, Oslo, rapporto FAFO 226
- e Trickey, H. (2000, a cura di), «An Offer You Can't Refuse»: *Workfare in International Perspective*, Bristol, Policy Press
- Midre, G. (1995), *Bot, bedring eller brød?*, Oslo, Universitetsforlaget
- New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare* (1998), Cmd 3805, Londra, Stationary Office
- Ocse (1990), *Labour Market Policies for the 1990s*, Parigi, Ocse
- (1994), *Employment Outlook*, Parigi, Ocse, luglio
- (1995), *The OECD Jobs Study: Implementing the Strategy*, Parigi, Ocse
- (1996a), *OECD Economic Surveys. Denmark*, Parigi, Ocse
- (1996b), *The Public Employment Service: Austria, Germany, Sweden*, Parigi, Ocse
- (1998a), *Labour Market and Social Policy – Occasional Papers n. 31. Key Employment Policy Challenges Faced by OECD Countries*, DEELSA/ELSA/WD(98)2, Parigi, Ocse
- (1998b), *Benefit Systems and Work Incentives*, Parigi, Ocse
- (1998c), *Employment Outlook*, Parigi, Ocse

- (1998d), *OECD Economic Outlook*, Parigi, Ocse
 - (1999a), *Employment Outlook*, Parigi, Ocse, giugno
 - (1999b), *Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy*, Parigi, Ocse
 - (1999c), *A Caring World. The New Social Policy Agenda*, Parigi, Ocse
 - (1999d), *Employment Outlook*, Parigi, Ocse, dicembre
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press
- Piven, F. Fox e Cloward, R. A. (1993), *Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare*, seconda edizione, New York, Vintage Books
- Ploug, N. e Kvist, J. (1994, a cura di), *Recent Trends in Cash Benefits in Europe, Social Security in Europe 4*, Copenhagen, The Danish Institute of Social Research
- Plovsing, J. (1994), *Social Security in Denmark. Renewal of the Welfare State*, in Ploug e Kvist 1994
- Schwane, P. (1997), *Activating the Unemployed*, in «The OECD Observer», n. 209, pp. 10-12
- Scott, M. B. e Lyman, S. M. (1968), *Accounts*, in «American Sociological Review», 33, pp. 46-62
- Socialministeriet (1990a), *Der er brug for alle. Nye veje til nye muligheder (There is a need for everyone. New ways to new possibilities)*, Copenhagen, 3 aprile
- Socialministeriet (1990b), *Der er brug for alle II. Målgrupper og muligheder (There is a need for everyone II. Target groups and possibilities)*, Copenhagen, ottobre
- St.meld.nr.39 (1991-92), *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*, Oslo
- St.meld.nr.4 (1992-93), *Langtidsprogrammet 1994-1997* (traduzione non ufficiale: Report n. 4 to the Storting (1992-93) *Long-Term Programme 1994-1997*, Oslo, maggio 1993)
- St.meld.nr.4 (1996-97), *Langtidsprogrammet 1998-2001*, Oslo, 1997
- Wilensky, H. (1992), *Active Labour-market Policy: Its Contents, Effectiveness, and Odd Relation to Evaluation Research*, in C. Crouch e A. Heath (a cura di), *Social Research and Social Reform*, Oxford, Clarendon Press