

Lavoro e politiche di attivazione.
L'investimento sociale e lo sviluppo dell'occupazione
di *Andrea Ciarini*

1. Le politiche attive del lavoro. Varianti e versioni dell'attivazione in Europa

Sul problema dell'inserimento lavorativo e delle politiche di attivazione vi è oggi un generale accordo circa l'esistenza di due grandi famiglie o «versioni» dell'attivazione in Europa. Da un lato come messo in evidenza da un'ampia letteratura (Barbier, 2005; Paci, 2006; Lodigiani, 2008; Ciarini, 2010; Paci e Pugliese, 2011) vi sono politiche che intendono l'attivazione alla stregua di un processo teso ad espandere quanto più possibile i canali di partecipazione al mercato del lavoro, anche quello instabile o a bassi salari. Attraverso un mix di condizionamenti, servizi all'impiego e altresì incentivi fiscali volti a rendere «attraente» il lavoro di mercato rispetto all'inattività o, peggio, rispetto alla dipendenza dall'assistenza passiva, questa versione dell'attivazione tende ad agire in prima istanza, se non esclusivamente, sul versante dell'offerta di lavoro. In secondo piano rimangono le questioni della qualità e soprattutto della stabilità dell'occupazione creata. Non sono questi gli obiettivi principali di tali politiche attive. D'altra parte anche la formazione prevista, principalmente di breve periodo, risulta spesso funzionale al reinserimento repentino nel mercato del lavoro, in particolare per i soggetti più a rischio o collocati più ai margini del mercato del lavoro. Possiamo dire che questa versione «minima» dell'attivazione, comunemente associata alle politiche del *workfare* anglosassone (Valkenburg, 2005; vedi anche Bonvin e Favarque, 2005), punta in prima istanza a ridurre il peso della spesa passiva incentivando quanto più possibile la partecipazione attiva al mercato del lavoro e l'adattabilità dei lavoratori alle richieste del mercato, senza porsi granché il problema degli effetti a breve e a medio termine. Va detto infatti che questa pressione sulla riduzione delle spese passive non mette al riparo dal riproporsi di un'altra forma di dipendenza che pure si avrebbe in animo di superare. Nell'incrocio tra basse qualifiche di partenza e collocazione instabile nel mercato del lavoro, il problema della dipendenza si tramuta in quello della ricaduta nell'assistenza (vedi Freud, 2007; Ciarini, 2011). Spesso le persone coinvolte in questi programmi riescono sì a rientrare in qualche modo nel mercato del lavoro ma, per il tipo di formazione

erogata, per il percorso seguito e per le basse *skills* di partenza, hanno una altrettanto alta probabilità di ricadere nella dipendenza dall'assistenza passiva.

Di tutt'altro tenore sono quelle politiche di attivazione che hanno puntato a programmi di formazione di più lungo periodo e soprattutto al riconoscimento non di sole responsabilità individuali per la mancata occupazione ma anche di condizioni di contesto sulle quali agire per favorire inserimenti più duraturi e una effettiva abilitazione delle capacità degli individui (Barbier, 2005; Bonvin e Favarque, 2005). Entrambe le versioni rimandano all'attivazione ma con significati molto differenti tra loro. Nel primo caso l'attivazione rimanda a un vero e proprio slittamento tra diritti e doveri, dallo Stato verso le responsabilità degli individui, ai quali si chiede di convivere strutturalmente con l'instabilità del lavoro, adattandosi di continuo alle condizioni (mutevoli) della domanda di lavoro. Nel secondo caso si hanno invece politiche che guardano agli utenti come soggetti dotati di risorse (motivazioni, identità, abilità, preferenze e anche responsabilità) da mobilitare nel processo di inserimento, riconoscendo loro anche possibilità di scelta e margini di autodeterminazione. Come sostengono Barbier (2005) e altri (Timmonen, 2004; Bonoli, 2012) questa via più egualitaria all'attivazione è caratteristica delle misure adottate dai paesi scandinavi, dove le provvidenze passive sono più generose, i diritti individuali meno condizionati, la formazione erogata di più lungo periodo e soprattutto dove l'accesso alle prestazioni è stato inserito in un ampio contesto di servizi sociali di sostegno all'inserimento lavorativo.

La riflessione intorno a questi due approcci rappresenta senza dubbio grande parte del dibattito sui mutamenti delle politiche del lavoro. D'altra parte molta della più recente letteratura si è cimentata sull'analisi dei processi di adattamento delle politiche nazionali alle pressioni indotte dall'attivazione in tutte le sue varianti. Ad esempio individuando un'articolazione di posizioni intermedie, in cui sembrerebbero andare a collocarsi i paesi dell'Europa continentale (Francia e Germania in particolare). Come hanno sottolineato Morel, Palier e Palme (2012), in questi paesi le politiche di attivazione non hanno interessato trasversalmente tutto il mercato del lavoro ma hanno risentito delle tradizionali distinzioni su base categoriale interne ai welfare assicurativi. Tutto questo si è tradotto nel consolidamento di un crescente processo di dualizzazione tra lavoratori *core*, per il quali il vecchio e più generoso welfare bismarckiano non è stato intaccato, bensì rafforzato, e un gruppo sempre più eterogeneo di lavoratori periferici, occupati nei settori a bassa produttività e bassi salari, spesso con contratti temporanei, sui quali di contro si sono cimentate la gran parte delle politiche di attivazione, spesso nella loro versione più *workfarista*. Detto in altri termini, al mantenimento dei tradizionali dispositivi assicurativi per i lavoratori coperti dal più generoso welfare bismarckiano ha corrisposto una espansione di programmi di attivazione *ad hoc* – finanziati dalla fiscalità generale – per i lavoratori non in condizione di accedere agli strumenti

assicurativi ordinari. Rientrano nel novero di queste riforme schemi come il *Revenue Minimum Insertion* (RMI) in Francia – nel 2009 trasformato in *Revenue Solidarité Active*, un programma «dedicato» ancora più stigmatizzante del precedente – e fattispecie di inserimento per i lavoratori periferici previste dalla riforma Hartz in Germania.

Quanto all'Italia, essa è stata certamente più vicina per lungo tempo ai paesi dell'Europa continentale, che non ai contesti nordici o anglosassoni, non fosse altro per la presenza di un tradizionale dualismo nel mercato del lavoro, tra *insider* e *outsider* (Ferrera, 1996), tra i lavoratori protetti e garantiti dal welfare bismarckiano e i lavoratori, per lo più giovani in ingresso nel mercato del lavoro, sui quali si sono scaricati i maggiori costi della flessibilità nei rapporti di lavoro. La vicenda della legge 30/2003 è emblematica di questo andamento. Alle massicce dosi di flessibilità e all'ampio ricorso ai contratti atipici non ha corrisposto in Italia né una riforma organica degli ammortizzatori sociali, né l'introduzione di strumenti dedicati per gli atipici o non standard sul modello degli omologhi dispositivi sperimentati in Francia o in Germania. Da questo punto di vista il dualismo in Italia è un fenomeno ancora più persistente, perché mancano insieme ammortizzatori sociali universali o abbastanza estesi da includere la gran parte dei lavoratori e anche politiche dedicate di contrasto alla povertà. Di recente è entrata in vigore una nuova riforma del mercato del lavoro che in parte sembrerebbe rispondere ai problemi del dualismo. La riforma Fornero ha in effetti contribuito ad allargare la platea dei beneficiari, verso soggetti prima di fatto esclusi dai meccanismi assicurativi ordinari. Tutto questo al prezzo però di un livellamento verso il basso dei trattamenti e dei tempi di copertura per tutti e di un restringimento dei diritti legati all'occupazione dei lavoratori tipici. Resistono inoltre differenze non di poco conto tra i diversi trattamenti passivi previsti (ASPI, mini-ASPI, Indennità speciale per i co.co.pro.) che non contribuiscono a configurare un definitivo allontanamento dal modello dualistico. Da questo punto di vista, se di mutamento si può parlare, esso va in direzione di un progressivo slittamento *workfarista* delle politiche, in parte più universali ma anche più tendenti alla residualità e condizionate.

I percorsi di riforma nazionali, seppure importanti per tracciare linee di convergenza, non esauriscono ad ogni modo tutte le implicazioni in gioco sulla questione dell'attivazione. Se è vero, infatti, che c'è un *continuum* entro cui collocare le varie politiche e modelli nazionali di attivazione, nondimeno c'è un livello europeo con il quale queste esperienze intessono un reciproco rimando. D'altra parte, se guardiamo all'agenda sociale europea, in particolare alla Strategia Europea per l'Occupazione – lanciata nel 2000 a Lisbona – le questioni dell'attivazione e dell'inserimento lavorativo hanno trovato ampio risalto. Il punto è capire in che direzione e quali effetti hanno suscitato gli orientamenti europei e che tipo di relazioni hanno intrecciato con gli assi di intervento nazionali.

2. Crisi e trasformazioni del welfare. Verso uno slittamento workfarista europeo?

L'influenza delle istituzioni europee nel campo del welfare attivo e delle politiche di attivazione può essere analizzato su diversi piani. Schematizzando, tuttavia, ci pare che possano essere messe in evidenza due grandi direttrici, per molti versi speculari agli sviluppi che hanno conosciuto le stesse politiche nazionali. Anche le istituzioni europee si sono confrontate con le diverse alternative e opzioni che hanno contraddistinto il dibattito sull'inserimento attivo, non necessariamente individuando o sposando una univoca linea di intervento, ma ricomprendendo al proprio interno istanze e principi di diversa derivazione. In alcuni casi – e in alcuni momenti – vicini a versioni dell'attivazione assai prossime agli approcci *workfaristi*, in altri tentando di dare seguito a più corposi diritti sociali e a nuovi spazi di agibilità democratica per i cittadini (Paci, 2008).

Se guardiamo da questa angolatura alla Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) possiamo dire che al momento della sua introduzione essa è stata prioritariamente orientata a favorire un progressivo allargamento dei canali di partecipazione al mercato del lavoro come via maestra attraverso la quale ricalibrare le politiche del lavoro. In questa concatenazione di obiettivi, la creazione di nuova e buona occupazione ha fatto leva su un generale orientamento offertista delle politiche del lavoro, agendo quindi soprattutto sul *miss-match* tra domanda e offerta, sull'occupabilità, sulla flessibilità in entrata e uscita, sul sostegno alla formazione professionale e continua come mezzo di promozione e rafforzamento delle competenze di lavoratori e dei cittadini. A questa idea dell'attivazione è stata conseguente la minore enfasi sulle misure passive, viste anzi spesso come disincentivi alla partecipazione attiva al mercato del lavoro e, di contro, la crescente centralità assunta da tutti quei meccanismi di incentivazione al lavoro, in trasferimenti (incentivi fiscali, *in-work benefits*) e in servizi tesi a favorire inserimenti attivi. Così configurata, vi sono pochi dubbi sul fatto che l'attivazione «europea» abbia risentito di un certo afflato *workfarista*, sebbene non accomunabile *tout court* all'esperienza anglosassone (Bonoli, 2012; Morel, Palier e Palme, 2012). D'altra parte nel Regno Unito gli stessi approcci *workfaristi* in coincidenza del lancio della SEO sono stati sottoposti a un processo di revisione, teso ad attenuare i precedenti elementi di forte stigmatizzazione e condizionalità all'accesso ai benefici del welfare.

In effetti, le riforme dei governi labouristi, come è stato sostenuto da più parti (Meyer, 2005; Ciarini, 2011), hanno puntato a innalzare i livelli minimi della spesa sociale e la dotazione complessiva dei servizi per l'inserimento attivo, in particolare diversificando più e meglio rispetto al passato con servizi *ad hoc* tra soggetti «capaci» e soggetti «incapaci» o impossibilitati a integrarsi stabilmente nella società attraverso la sola partecipazione al mercato del lavoro (si veda in proposito il programma New Deal). Non si è trattato tuttavia di una rimessa in discussione dei cardini dell'attivazione come processo teso a favorire reinserimenti rapidi nel mercato del lavoro. In questo vi è stata piena continuità con il passato. Né sono venute meno le criticità che in passato hanno pesato sul conso-

lidarsi di una quota assai ampia di soggetti instabili sul mercato del lavoro, privi di particolari qualificazioni e più a rischio di dipendenza dai sostegni passivi. Il fatto è che, seppure temperati, gli orientamenti *workfaristi* hanno comunque seguito un corso di bassa spesa sociale, in particolare passiva. Ma soprattutto hanno fatto ben poco per contrastare l'impoverimento del lavoro, in particolare di quello a bassi salari e temporaneo dei «lavoratori poveri», ovvero di coloro che strutturalmente si trovano a cavallo tra occupazioni mal retribuite, precarietà degli impieghi e scivolamento in condizioni di povertà (Esping-Andersen, 2011). È probabilmente anche a partire dal persistere di queste esternalità negative che l'agenda europea ha negli anni assunto altre vesti, per alcuni versi in forte discontinuità con i precedenti assunti, per altri in diretta continuità.

La prospettiva dell'investimento sociale (Abrahamson, 2010; Jenson, 2010; Vandenbroucke, Hemerijck e Palier, 2011) è emersa gradualmente nel corso degli anni come prospettiva di rilancio e ricalibratura della Strategia Europea per l'Occupazione. Diciamo subito che rispetto alla prima generazione di politiche attive l'orientamento offertista non viene meno. Esso risulta tuttavia controbilanciato da una prospettiva di crescita costante degli investimenti in educazione e apprendimento lungo tutto il corso della vita (*life-long learning*), a sostegno delle nuove generazioni e dei nuovi bisogni e domande di welfare via via emersi non solo per i cambiamenti nei rischi connessi al lavoro (l'intermittenza lavorativa, i rischi di scivolamento in condizioni di povertà pur partecipando al mercato del lavoro) ma anche alle grandi trasformazioni demografiche. Tutto questo implica certamente un di più di investimenti nelle politiche integrate del lavoro e soprattutto sociali, in servizi di cura e conciliazione, in educazione e formazione professionale, in ricerca, molto più di quanto non abbiano previsto i vecchi cardini della SEO: occupabilità, flessibilità, adattabilità, imprenditorialità. Di questa torsione è testimone anche l'interesse delle istituzioni europee verso quelle soluzioni inedite di flessibilità in entrata e uscita e sostegno universale del reddito che il modello della *flexicurity* scandinava ha prefigurato con un certo anticipo sui tempi (si veda la comunicazione del 2007 della Commissione Europea sulla *flexicurity*).

In effetti, possiamo qui scorgere un mutamento di prospettiva più in linea con le esperienze nordiche che non con i classici canoni del *workfare* anglosassone. E difatti la revisione della SEO, codificata nel nuovo programma Europa 2020, assume alcuni degli obiettivi dell'investimento sociale. Basti qui ricordare l'impegno a incrementare i livelli di spesa in ricerca e sviluppo al 3% del PIL dei paesi membri, a ridurre gli abbandoni scolastici e innalzare la spesa in alta formazione, a contrastare le situazioni di marginalità e povertà. Ma potrà bastare questo a rilanciare l'agenda sociale europea? I paesi scandinavi hanno mostrato in questi anni una tenuta delle istituzioni del welfare che molto stride con i programmi di tagli e riduzione della spesa sociale cui sembrano votarsi la maggior parte dei paesi europei. Restano tuttavia contraddizioni e ambiguità che anche la strategia di investimento sociale non pare attrezzata a sciogliere. Stante l'enfasi sugli investimenti in educazione e formazione come leva strategi-

ca dello sviluppo, nei servizi di cura di sostegno all'occupazione femminile e in generale in adeguate politiche attive del lavoro, il problema della bassa qualità dell'occupazione creata non viene affrontato dal lato della domanda e delle strutture produttive. In realtà siamo ancora in presenza di una strategia offertrista, indubbiamente più articolata e meglio organizzata rispetto al passato, e tuttavia nel quadro di investimenti che puntano solo indirettamente a sostenere la buona occupazione, attraverso cioè servizi e interventi di sostegno all'occupabilità e all'adattabilità dei soggetti che transitano nel mercato del lavoro. Poco di contro si rimette alla creazione diretta di occupazione e allo sviluppo del welfare, come fattore anticiclico e moltiplicatore di nuovi posti di lavoro.

È questa a nostro avviso la questione centrale oggi. Di fronte a una crisi di «domanda» che ha anche forti componenti di offerta (vedi l'introduzione di Laura Pennacchi in questo volume) il miglioramento di tutti quei dispositivi che intervengono sul *miss-match* tra domanda e offerta di lavoro, anche quelli più sofisticati in servizi di cura, conciliazione, per l'attivazione, poco in realtà può fare, se non accompagnato da misure in grado di incidere direttamente sulla crescita dell'occupazione, in particolare nei confronti dei soggetti più ai margini del mercato del lavoro. D'altra parte, come è oramai noto, la stessa *flexicurity* dà il meglio di sé in condizioni di piena occupazione. E comunque è sempre stata accompagnata nei paesi nordici da corrispettive politiche industriali. Meno di tutto questo si rileva se il mercato da solo non riesce a creare occupazione o, quando lo fa, confina quasi in via definitiva i gruppi di lavoratori più marginali in condizioni di lavoro povero, spesso nei servizi a bassa produttività e basse retribuzioni. Può bastare per questi gruppi la formazione professionale e una dotazione più ampia di servizi integrati sociali e del lavoro per rimuovere o mitigare i rischi di intrappolamento nella povertà? Certo non v'è dubbio che politiche sociali e del welfare più *services-oriented* siano preferibili all'alternativa dei tagli indiscriminati, quali si vanno profilando un po' in tutta Europa. Tuttavia queste politiche non appaiono sufficienti a contrastare i processi di dualizzazione. È bene infatti ricordare che anche laddove maggiormente sviluppate (come nei paesi scandinavi) le politiche dell'investimento sociale non hanno del tutto messo al riparo dal prodursi di fenomeni di dualismo nel mercato del lavoro e altresì nell'accesso ai benefici sociali. Non delle dimensioni ad oggi riscontrabili nei paesi mediterranei o continentali (vedi Morel, Palier e Palme, 2012) ma comunque di una certa entità. Su questo l'interpretazione generale che propone Cantillon (2011; vedi Esping-Andersen, 2011) della strategia di investimento sociale coglie aspetti di particolare problematicità, tuttora irrisolti. Ad esempio, evidenziando come molti dei dispositivi più complessi di cura e conciliazione siano andati, proprio nei paesi scandinavi, a vantaggio soprattutto delle famiglie a più alto reddito e più alta educazione, verso le quali gli effetti redistributivi del welfare sono aumentati. Non così è stato per le famiglie più numerose e spesso anche a più basso reddito o collocate nei segmenti più marginali del mercato del lavoro. Questi gruppi non solo mostrano una minore propensione

a fruire dei pacchetti di servizi più complessi, ma addirittura sperimentano effetti redistributivi avversi, con minori possibilità di accesso al welfare.

3. Componenti della domanda e componenti dell'offerta nella crisi. Quali mix per il welfare di domani

Se si guarda al binomio lavoro-welfare da questa angolatura è evidente che le componenti della domanda debbano tornare a tutti gli effetti nel novero degli strumenti da mobilitare per creare occupazione. Detto in altri termini, se per un certo periodo il tema delle politiche di attivazione, anche nella loro versione meno stigmatizzante e orientata all'*empowerment*, ha guardato principalmente all'integrazione con i servizi sociali, con la cura e conciliazione, con la formazione continua e professionale, oggi occorre allargare lo sguardo anche a quelle politiche che sono in grado di incidere sulla creazione diretta di occupazione. Occorre insomma che i problemi del sostegno della domanda entrino a pieno titolo nei dispositivi di inserimento lavorativo. Si potrebbe facilmente dire che la politica industriale debba tornare a farla da padrona, o come detto anche in questo volume (si vedano i contributi di Pennacchi e Borioni), che si torni a Keynes o Schumpeter e che una forte politica degli investimenti, anche nei servizi di welfare, traini lo sviluppo dell'occupazione.

Questo è certamente importante, tanto più in una situazione di stagnazione come quella che vivono tutti i paesi europei, stretti come sono (chi più chi meno) tra i vecchi e nuovi dualismi nel mercato del lavoro e gli effetti minacciosi delle politiche d'austerità. Questa prospettiva rischia tuttavia di non dispiegare tutte le sue potenzialità se non adeguatamente tarata sulle aspirazioni e sui nuovi bisogni di tutela, non necessariamente limitati all'inserimento lavorativo *tout court*, né alla sola stabilità del lavoro. Da questo punto di vista è bene dire che, se la crisi ha riportato in primo piano l'importanza di politiche sociali e del lavoro tese a favorire inserimenti stabili, non tutto può e deve limitarsi a questo pur fondamentale obiettivo. Nonostante tutto resistono aspettative inesprese di realizzazione di sé e di abilitazione o *empowerment* che la crisi ha forse messo in ombra rispetto alla soddisfazione di bisogni più materiali ma non espunto del tutto. In questo senso vale quanto messo in evidenza anche in questo volume (si veda il contributo di Paci) circa l'esistenza di aspirazioni nuove e diverse rispetto al passato fordista (quando sostanzialmente si trattava di assicurare occupazioni stabili e continuità di reddito a quote crescenti di forza lavoro maschile, ancorché dequalificata) che fanno il paio con la crescita dei livelli medi di educazione, in particolare per le donne. In quel modello esse erano per larga parte confinate negli ambiti riproduttivi della cura, oppure, se partecipi del mercato del lavoro, in settori specifici a più bassi salari, non a caso detti femminilizzati, come la cura o l'istruzione.

Non è il caso oggi di ripercorre queste strade, né è auspicabile tralasciare le determinanti dell'offerta per concentrare tutta l'attenzione solo sulla domanda

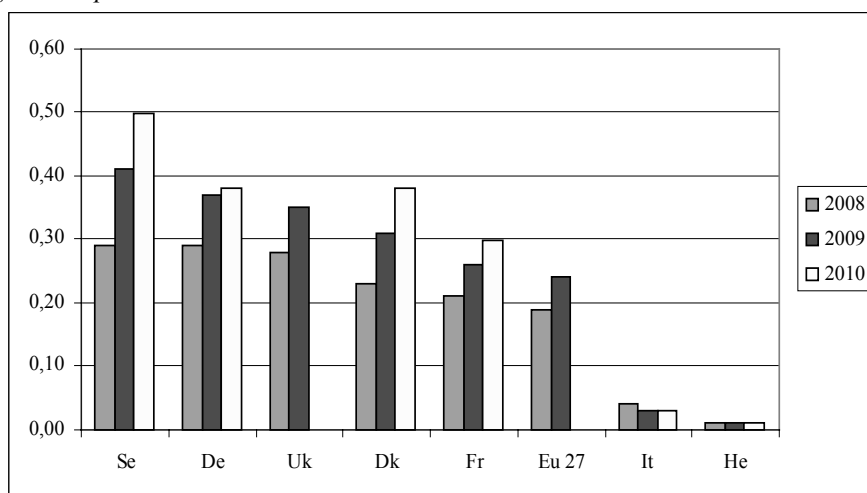
di lavoro. In realtà si tratta di due dimensioni da integrare, non mutuamente escludentisi. Da questo punto di vista una ripresa di attenzione sulla domanda dovrebbe semmai consolidare, in un equilibrio più virtuoso, quello che le politiche di offerta possono offrire in termini di miglioramento e qualificazione delle *skills* professionali. Del resto anche la ripresa di iniziativa sulle politiche industriali ha fatto passi in avanti rispetto alla generica richiesta di investimenti produttivi. Queste richieste vanno incontro a quei settori che più e meglio si adattano allo sviluppo tecnologico, alla ricerca, alle nuove produzioni «verdi», ma anche (si veda la parte sulle filiere produttive in questo volume) all'educazione, alla salute, alla cura, ai beni culturali e alla tutela del territorio. Sono tutte frontiere di innovazione sulle quali investire in termini di domanda così come di offerta, essendo però attenti a evitare il prodursi di quei dualismi con i quali la società della conoscenza sembrerebbe dover convivere. Come ha sottolineato Esping-Andersen (2011) il passaggio all'economia dei servizi e alla società della conoscenza ha in sé un portato di disuguaglianze forse maggiore del passato fordista, tendendo ad allargare le distanze tra gruppi *core* e gruppi periferici, meno formati, meno dotati di capitale umano, spesso confinati in impieghi più marginali e a bassi salari e con meno possibilità di accedere al welfare. Contrastare questi effetti significa concepire istituzioni e meccanismi di welfare e investimenti produttivi non solo complessi e ben finanziati ma, come ha scritto Paci (2005), in grado di rendere tutti i soggetti, soprattutto quelli che il mercato confina ai margini, pienamente in grado di padroneggiare la propria situazione, sia essa relativa alla posizione nel mercato del lavoro o alle sfere fuori mercato.

4. Lavoro e welfare in Italia

Il mercato del lavoro italiano soffre di strutturali debolezze. Già indietro rispetto agli obiettivi posti dalla Strategia Europea per l'Occupazione, ancora peggiore è la condizione del nostro paese se confrontata con la prospettiva dell'investimento sociale. Solo rimanendo alle componenti della spesa sociale per le politiche del lavoro (vedi figure 1, 2, 3), l'Italia spicca nel panorama europeo per la bassa quota di finanziamenti dedicati alle politiche attive del lavoro e alle misure di incentivazione all'occupazione (vedi figure 1 e 2). Qui siamo in effetti ben al di sotto della media europea a 27 e di gran lunga distanti dai paesi scandinavi. Certo minore è lo scarto sulle cosiddette politiche passive (vedi figura 3). Ma questa non è certo una consolazione, visto lo stato in cui versa il mercato del lavoro italiano. È piuttosto una conseguenza del perdurare e rafforzarsi della crisi economica e dell'aumento della disoccupazione. Rispetto all'8,4% del 2011 a settembre 2012 il tasso di disoccupazione è arrivato al 10,8% (ISTAT, 2012). A questo va aggiunto il perdurare di fenomeni più tradizionali come la bassa occupazione femminile e giovanile. Secondo i dati ISTAT (*ivi*), il tasso di occupazione femminile presenta tuttora valori molto al di sotto della

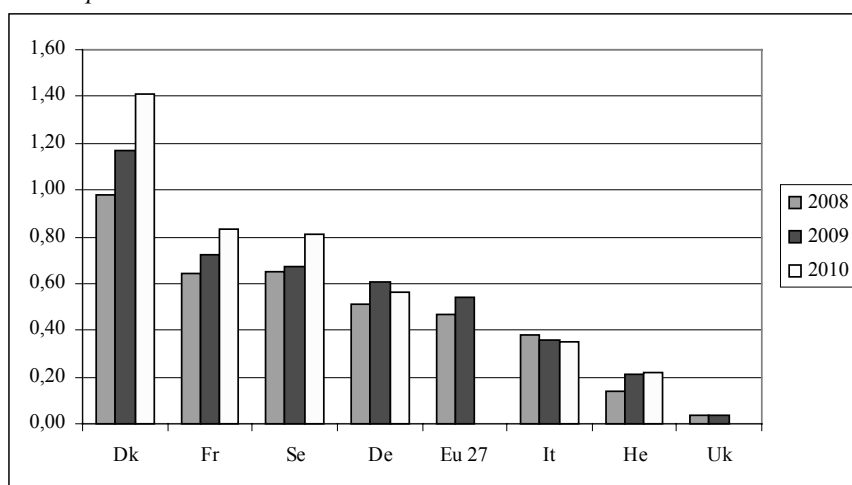
media europea (46,5% a fronte del 58,5%). Persistono inoltre forti variazioni interne. Se al Nord l'occupazione femminile continua a rimanere al di sopra della media europea (56,6%), nel Mezzogiorno la situazione rimane assai più grave, con uno scarto di quasi venti punti percentuali (30,8% è il tasso di occupazione femminile nelle regioni meridionali). Non meglio va per l'occupazione dei giovani. Tra i 15 i 29 anni la disoccupazione è arrivata al 20,5% (per le donne il valore è più alto, il 22,7%), mentre sarebbero circa 2 milioni i cosiddetti NEET (giovani che non lavorano e non studiano).

Figura 1. Spesa sociale in servizi di attivazione, val. % sul PIL. Anni 2008-2010



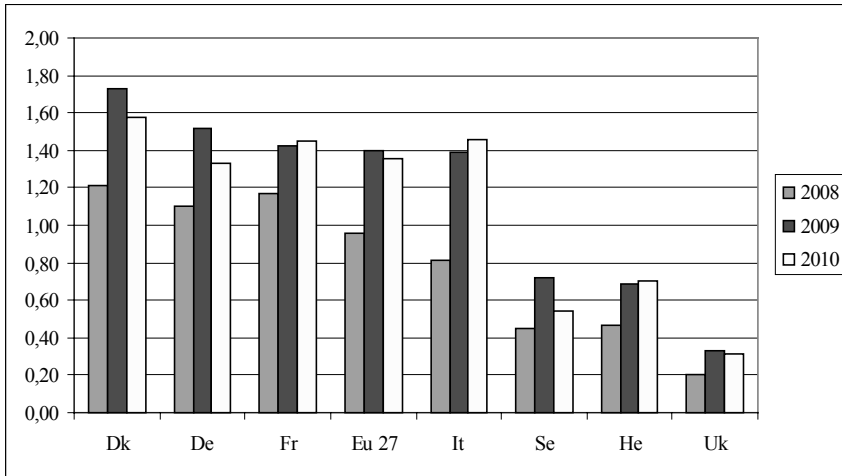
Fonte: Nostra elaborazione su Dati Eurostat - Labour force survey

Figura 2. Spesa sociale in incentivi al lavoro, val. % sul PIL. Anni 2008-2010



Fonte: Nostra elaborazione su Dati Eurostat - Labour force survey

Figura 3. Spesa sociale in politiche passive del lavoro, val. % sul PIL. Anni 2008-2010



Fonte: Nostra elaborazione su Dati Eurostat - Labour force survey

La situazione del mercato del lavoro italiano evidenzia una situazione preoccupante. Dopo anni nei quali ci si è sostanzialmente concentrati sulla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro (dall'introduzione della legge 30 del 2003 in Italia si sono potute contare oltre quaranta fattispecie di contratti), senza intervenire con pari determinazione su una riforma complessiva degli ammortizzatori sociali, è stata di recente approvata una riforma che un ridisegno delle misure di sostegno al reddito lo prospetta concretamente. Senza entrare troppo nel dettaglio, è un fatto che la legge Fornero proponga un allargamento progressivo della platea dei beneficiari delle indennità di disoccupazione. Questo allargamento avviene tuttavia, come già è stato detto, restringendo la copertura per i lavoratori tipici e senza il definitivo superamento del tradizionale dualismo. Si tratta a tutti gli effetti di un livellamento verso il basso dell'offerta di politiche passive, progressivamente verso soggetti prima esclusi dai dispositivi ordinari, ma al prezzo di un restringimento generale delle prestazioni. Di contro, a questo slittamento *workfarista* poco sembra ancora corrispondere in termini di politiche attive, né molto sembra essere previsto sulla *governance* complessiva del sistema dei servizi di inserimento, affetta da tradizionali sovrapposizioni di competenze tra livelli amministrativi. Qui il confronto con il Regno Unito è quanto mai opportuno. Se di slittamento *workfarista* si tratta, è bene guardare con attenzione non solo al piano dei condizionamenti all'inserimento o alle forme più o meno esplicite di stigmatizzazione, ma anche al sistema più complessivo di *governance* che questo mix di sanzioni e incentivi prefigura. Ebbene, da questo punto di vista va detto che tra le principali riforme dei governi laburisti, la riorganizzazione amministrativa dei *Job Centre* (vedi Borghi e van Berkel, 2007; Ciarini, 2011) ha costituito uno dei passaggi più decisivi. Dal 2002 (anno della loro riorganizzazione) questi organismi non solo erogano tutti i trattamenti passivi e

attivi, ma dipendono direttamente dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale che in questo modo ha accorciato la catena di controllo e monitoraggio sui processi di inserimento nel mercato del lavoro. Si tratta di una caratteristica non di poco conto rispetto allo stato attuale delle competenze rinvenibili in Italia in materia di sussidi passivi, formazione professionale e servizi per l'impiego.

Investire risorse finanziarie e organizzative sulla riduzione delle sovrapposizioni istituzionali e sui mancati processi di integrazione costituirebbe già un passo in avanti. D'altra parte è anche da questo che si misura la possibilità concreta di perseguire una strategia di investimento sociale, al momento decisamente lontana. Certamente in prima battuta per la mancanza di finanziamenti adeguati sui servizi di inserimento. Ma non meno importanti sono i problemi della mancata o parziale *governance*, così come quelli relativi all'assenza di una qualunque forma di integrazione con le politiche sociali, con i servizi di cura e conciliazione, con una vera politica nazionale di contrasto alla povertà. Come si può notare tanti e diversi sono gli ambiti su cui intervenire per il rilancio delle politiche sociali e del lavoro. Ma anche così facendo probabilmente non risolveremmo tutti i nodi problematici che stanno emergendo a causa della crisi. Abbiamo detto infatti che la prospettiva dell'investimento sociale, sebbene meglio attrezzata a rispondere alle richieste di maggiore complessità nell'offerta di servizi, non mette del tutto al riparo dal prodursi di fenomeni di dualismo e lavoro povero. Ovviamente, se questo vale per i paesi che hanno alla spalle ben altre dotazioni di welfare, a maggior ragione vale per l'Italia. Lo sforzo che si richiede non è di sola revisione o manutenzione dei dispositivi vigenti. Occorre piuttosto un vero e proprio ribaltamento di fronte. Una nuova prospettiva che a tutti gli effetti inserisca le politiche del lavoro in una forte politica per l'occupazione che meglio interpreti rispetto al passato le richieste di lavoro qualificato e altresì di padroneggiamento di sé degli individui.

Riferimenti bibliografici

- Abrahamson P. (2010), *European welfare state beyond neoliberalism: toward the social investment state*, in *Development and society*, vol. 39, n. 1
- Barbier J.C. (2005), *Attivazione*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1.
- Bonoli G. (2012), *Le politiche attive del lavoro in Europa occidentale: concezioni e sviluppo*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2.
- Bonvin J.M. e Farvaque N. (2005), *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1.
- Borghì V. e Van Berkel R. (2007), *Individualized Service Provision in an Era of Activation and New Governance*, in *International Journal of Sociology*, n. 9/10.
- Cantillon B. (2011), *The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era*, in *Journal of European Social Policy*, n. 5.
- Ciarini A. (2011b), *Le politiche di inserimento lavorativo in Italia, Francia, Regno Unito*, in M. Paci, E. Pugliese (a cura di), *Welfare e promozione della capacità*, Il Mulino, Bologna.

- Esping-Andersen G. (2011), *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (1996), *The «Southern Model» of Welfare in Social Europe*, in *Journal of European Social Policy*, n. 1.
- Freud D. (2007), *Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work*, Norwich, Department for Work and Pensions, Colegate.
- ISTAT (2012), *Rapporto sulla situazione del paese*, Roma.
- Jenson J. (2010), *Diffusing Ideas for After Neoliberalism. The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*, in *Global Social Policy*, vol. 10, n. 1.
- Lodigiani R. (2008), *Welfare attivo. Apprendimento continuo e nuove politiche del lavoro in Europa*, Erikson, Gardolo.
- Meyer T. (2005), *Political actors and the modernization of care policies in Britain and Germany*, in G.B. Pfau-Effinger e B. Geissler (a cura di), *Care and Social Integration in European Societies*, The Policy Press, Bristol.
- Morel N., Palier B. e Palme J. (2012), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, The Policy Press.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovi welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- Paci M. (2008), *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in *Stato e Mercato*, n. 1.
- Paci M., Pugliese E. (2011) (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Il Mulino, Bologna.
- Timonen V. (2004), *New Risks – Are They Still New for the Nordic Welfare State?*, in P. Taylor-Gooby (a cura di), *New Risks, New Welfare?*, Oxford University Press, Oxford.
- Van Berkel R. e Borghi, V. (2007), *New Modes of Governance in Activation Policies*, in *International Journal of Sociology and Social Policy*, n. 7-8.
- Vandenbroucke F., Hemerijck A. e Palier B. (2011), *The UE Needs a Social Investment Pact*, OSE paper series, Opinion paper, n. 5.
- Valkenborg B. (2005), *Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione? Un'introduzione*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1.