

TENDENZE DI RIFORMA DEL WELFARE STATE IN EUROPA.
UN'ANALISI COMPARATA

SERGIO BERALDO

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI "Federico II"

ROSARIO PATALANO

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI "Federico II"

DIRITTI, REGOLE, MERCATO
Economia pubblica ed analisi economica del diritto

XV Conferenza SIEP - Pavia, Università, 3 - 4 ottobre 2003

pubblicazione internet realizzata con contributo della



società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di Pavia

1. Introduzione *

Sebbene durante gli anni settanta e ottanta il dibattito sia teorico che politico sul futuro del *welfare state* sia stato molto intenso, ed abbia spinto i governi europei ad attuare importanti riforme, volte a deviare il sentiero d'espansione dello stato sociale dalla traiettoria ad esso impressa negli anni cinquanta e sessanta, riteniamo che solo negli anni novanta, in Europa, si sia riusciti a definire, seppur a grandi linee, un programma di riforma complessivo¹.

L'atto di nascita di questo programma deve, a nostro parere, essere ricondotto al momento in cui si è formato un consenso sufficiente tra i governi europei circa la strategia da adottare per stimolare l'occupazione e la crescita nel rispetto degli obiettivi di stabilità ritenuti inderogabili, consenso che ha permesso l'elaborazione e la promozione di una strategia per l'occupazione (*Consiglio Europeo Straordinario sull'Occupazione*, Lussemburgo, novembre 1997), fondata, dal punto di vista giuridico, sui rilevanti articoli del trattato di Amsterdam (1997)².

A nostro avviso, la vera novità del programma avviato dall'Unione è stata quella di collegare la riforma dei sistemi di protezione sociale alla riforma del mercato del lavoro. Questo collegamento si fonda sulla convinzione, da un lato, che il raggiungimento di elevati tassi di occupazione sia condizione necessaria per la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale, e, dall'altro, che il mantenimento dello stato sociale sia indispensabile per contenere i costi dell'*adattabilità* che si richiede alle società europee in un contesto di accresciuta competitività internazionale³. Tale convinzione è stata ribadita al Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000), dove è stata proposta la nozione di *Stato Sociale Attivo*⁴ a fondamento di un progetto complessivo di riforma che ha l'obiettivo di migliorare quantitativamente e qualitativamente l'occupazione e favorire la più ampia coesione sociale⁵.

* Desideriamo ringraziare Roberto Cagliozzi per le utili discussioni avute sul tema trattato in questo lavoro e Bruno Jossa per l'incoraggiamento a proseguire lungo questa linea di ricerca. Questa prima versione dell'articolo (da considerarsi del tutto *preliminare*), è stata appositamente elaborata in occasione della XV riunione annuale della SIEP. Gli autori possono essere contattati ai seguenti indirizzi di posta elettronica: s.beraldo@tiscalinet.it; rpatalan@cds.unina.it.

¹ L'attuazione di riforme volte a snellire il welfare state, è avvenuta, nel corso degli anni settanta e ottanta, specialmente in vista di rendere più stringenti i requisiti per l'accesso ai benefici e di ridurre l'entità. Alla luce dei fatti, tuttavia, tali modifiche si sono rivelate per lo più marginali.

² Gli Stati membri, come è noto, si sono accordati su quattro pilastri: 1. *migliorare l'occupabilità*; 2. *sviluppare l'imprenditorialità*; 3. *incoraggiare l'adattabilità delle aziende e dei loro occupati*; 4. *rafforzare la politica per le pari opportunità*. L'avvio di una strategia europea per l'occupazione risale comunque al Consiglio Europeo di Essen (dicembre, 1994), seguito poi nel 1996 dalle conclusioni del Consiglio Europeo di Dublino.

³ Il Titolo IV del Trattato di Amsterdam è interamente dedicato all'occupazione. L'art. 125 stabilisce che "gli Stati membri e la Comunità [...] si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile ai mercati del lavoro, in grado di rispondere ai mutamenti economici".

⁴ Nelle conclusioni del Consiglio di Lisbona si afferma che "le persone sono la principale risorsa dell'Europa e su di esse dovrebbero essere impiegate le politiche dell'Unione. Investire nelle persone e sviluppare uno stato sociale attivo e dinamico sarà essenziale per la posizione dell'Europa nell'economia della conoscenza nonché per garantire che l'affermarsi di questa nuova economia non aggravi i problemi sociali esistenti rappresentati dalla disoccupazione, dall'esclusione sociale e dalla povertà".

⁵ Il vertice di Lisbona ha fissato un tasso di occupazione-obiettivo pari al 70% per gli uomini (60% per le donne) da raggiungersi entro il 2010; successivamente il vertice di Stoccolma (2001) ha concertato un obiettivo di innalzamento del tasso d'occupazione al 50% per gli individui di età compresa tra i 55 e i 64 anni. Tuttavia la Commissione Europea ha di recente manifestato dubbi sulla possibilità di raggiungere questi obiettivi nei tempi

La *strategia europea per l'occupazione* è stata in gran parte anticipata dalla cosiddetta *Jobs Strategy* elaborata in ambito OCSE (OECD, 1994). Quest'ultima strategia giudica prioritaria una riforma dei sistemi di protezione sociale, come parte di un disegno complessivo volto a ridurre le rigidità riscontrabili nei mercati del lavoro dei paesi membri dell'organizzazione, migliorandone il funzionamento⁶.

La strategia per l'occupazione elaborata in ambito europeo, combacia per diversi aspetti con quella elaborata nell'ambito dell'OCSE, in particolare per l'enfasi data alle *politiche attive* per migliorare l'*occupabilità*. Dove le due strategie appaiono discordanti, è proprio sul ruolo dei sistemi di protezione sociale, certamente residuale secondo l'OCSE, centrale secondo l'Unione Europea⁷.

Le riforme sperimentate in Europa nel corso degli anni novanta, sono state indubbiamente condizionate dall'interazione tra le strategie elaborate in sede internazionale, e le diverse tradizioni di welfare affermatesi a livello nazionale come risultato degli specifici equilibri politici consolidatisi in ciascun paese. E' possibile affermare che, in generale, la riforma dello stato sociale ha seguito in ciascun Paese dell'Unione una traiettoria *path-dependent* (Esping-Andersen, 1999; Barbier, 2002; Hemerijck, 2002).

Alla luce di queste considerazioni, sembra opportuno chiedersi se sia lecito parlare di un modello europeo di stato sociale verso il quale convergerebbero i modelli nazionali. La risposta che sarà data nel presente lavoro è negativa. A nostro avviso, parlare di un modello europeo di stato sociale è prematuro. Ciononostante riteniamo che sia possibile individuare, nelle riforme sperimentate nel corso degli anni novanta, un principio ispiratore, che, seppure applicato con intensità variabile nei differenti contesti nazionali, sembra alla base di una nuova condivisa concezione dello stato sociale.

Tale principio ispiratore comune, che trova linfa nella strategia europea per l'occupazione, si concretizza nell'idea che gli individui acquisiscono titolo ad invocare l'assistenza pubblica solo dando prova della propria volontà di tenere un atteggiamento *attivo*. Tra le conseguenze di questo principio vi è quella per cui un legame può essere istituito tra l'erogazione del beneficio e l'esecuzione di una controprestazione.

A nostro giudizio, la principale tendenza di riforma dei sistemi di protezione sociale, manifestatasi in Europa nel corso degli anni novanta, deve essere individuata nella modificazione della relazione tra Stato ed individuo assistito in senso *contrattualistico*. All'interno di tale relazione contrattualistica, che assume la forma di accordo a prestazioni corrispettive, risultano definite precise obbligazioni per le parti, obbligazioni

previsti (Commissione Europea, 2002). Si noti, peraltro, che mentre è stato fissato un obiettivo in termini di tassi d'occupazione, esistono solo generici richiami alla necessità di ridurre i tassi di disoccupazione

⁶ Per l'OCSE i fenomeni dell'alta disoccupazione e della bassa qualità del lavoro, devono essere contrastati non cercando di rallentare il ritmo dei cambiamenti (progresso tecnico, progressiva liberalizzazione degli scambi e dei movimenti dei fattori, etc.), ma cercando piuttosto di ripristinare la capacità delle economie e delle società di adattarsi ad esso, accettando la duplice sfida di esaminare "the full range of policies that have been put in place over the last 30 years to see where, and to what extent, each may have contributed to ossifying the capacity of economies and the will of societies to adapt" e di considerare "how to remove those disincentives without harming the degree of social protection that it is each society's wish to provide" (The OECD Jobs study, 1994, p.45).

⁷ Nelle proposizioni conclusive del recente Consiglio Europeo di Bruxelles del marzo 2003 si ribadisce che "la manodopera deve essere adeguata per sostenere la crescita economica, promuovere l'occupazione e permettere di conferire un carattere duraturo ai sistemi di protezione sociale", ed inoltre che "l'integrazione effettiva delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro permetterà di migliorare l'inclusione sociale, il tasso d'occupazione e la perennità del sistema di protezione sociale".

che manifestano un contenuto differente nei diversi contesti nazionali, e che sono il segnale di un diverso orientamento politico.

Le differenti strategie di riforma del welfare, ispirate ai principi sopra delineati, da un lato sanciscono il principio della responsabilità individuale, e tendono ad attivarla mediante la previsione di misure che definiscono un obbligo di controprestazione da parte dei beneficiari; dall'altro attribuiscono allo Stato il dovere di promuovere quelle azioni dirette a rendere *occupabili* il maggior numero di individui, ed a veicolare, verso costoro, reali opportunità di lavoro.

Dal punto di vista del contenuto normativo dell'obbligazione, si può distinguere quello che ha un carattere essenzialmente *sanzionatorio*, in cui l'obbligo di controprestazione è introdotto al fine di eliminare la dipendenza degli individui dal sistema di protezione sociale ripristinando così *l'etica del lavoro*; da quello in cui la controprestazione si configura come uno strumento per favorire la formazione e il reinserimento nella vita produttiva; da quello in cui prevale l'obiettivo di combattere l'esculsione sociale.

L'obiettivo di questo lavoro è quello di proporre un'analisi comparata delle principali tendenze di riforma attuate a partire dagli anni novanta nell'ambito dei Paesi dell'Unione Europea, e di definire una classificazione di tali riforme.

La classificazione che verrà proposta è la seguente (tra parentesi sono indicati i paesi che si sono mossi più intensamente nella direzione indicata): a) riforme orientate all'*insertion* (Francia, Spagna, Portogallo); b) riforme orientate all'*activation* (Danimarca, Svezia, Finlandia); c) riforme orientate al *welfare-to-work* (Regno Unito); d) riforme *asimmetriche* con persistenza del welfare tradizionale (Germania, Italia, Irlanda).

L'articolo è organizzato come segue: nel paragrafo 2 descriveremo le riforme orientate all'*insertion*, nel paragrafo 3 quelle orientate all'*activation*, e, nel paragrafo 4, le riforme orientate al *welfare to work*; il paragrafo 5 sarà dedicato infine alle riforme che abbiamo definito come *asimmetriche*. Saranno considerati quei paesi che hanno introdotto modifiche, spesso profonde, nella normativa concernente il mercato del lavoro, senza adattare corrispondentemente i loro sistemi di protezione sociale.

2. Riforme orientate all'*insertion*: le politiche di Francia, Spagna e Portogallo

Col termine *insertion* ci riferiamo ad un complesso di riforme del sistema di protezione sociale, definite in Francia e poi in gran parte riprese in Spagna e in Portogallo, che hanno lo scopo di favorire il reinserimento nella vita sociale e produttiva degli individui *esclusi*, fornendo loro il minimo vitale per condurre un'esistenza dignitosa⁸. L'*obbligazione reciproca* assume nell'ambito dell'*insertion* un carattere particolare, in quanto, la condizione di *esclusione sociale*⁹ effetto della povertà, non è considerata come responsabilità dell'individuo, ma all'opposto è intesa come il prodotto del

⁸ Per la tradizione di solidarietà repubblicana, risalente alla Rivoluzione Francese, lo Stato ha la responsabilità di mantenere la coesione sociale, garantendo l'eguaglianza sostanziale dei diritti.

⁹ Il termine di *exclusion social* è stato coniato dal segretario generale del Piano P. Massé nel suo saggio del 1964 *Les dividendes du progrès* e poi ripreso da Lenoir (1974), con esso ci si riferisce a tutti quegli individui, come i poveri e i disabili, che non potendo godere dei benefici del sistema di assicurazione sociale riservati ai lavoratori, sono progressivamente esclusi dal corpo sociale ed emarginati.

fallimento congiunto del mercato del lavoro, dell'istituzione familiare e dello stesso sistema di sicurezza sociale (Morel, 2002).

L'*insertion* si fonda sul diritto dell'*escluso* a ricevere l'assistenza, e sul dovere della collettività, e quindi dello Stato, a predisporre i mezzi per rimuovere le condizioni che hanno determinato l'esclusione sociale; per contro il beneficiario ha l'obbligo di seguire i percorsi di reinserimento stabiliti dalle autorità responsabili. L'obbligazione reciproca implica una responsabilità degli individui ad impegnarsi a partecipare alle cosiddette "attività d'inserimento" (*actions d'insertion*), ed un impegno della collettività a ripristinare i diritti di cittadinanza inficiati dallo stato di povertà.

La logica che sta alla base dell'*insertion* è quindi una logica di solidarietà¹⁰ ed essa caratterizza una tendenza di riforma del welfare che nel corso degli anni ottanta ha esteso progressivamente la protezione sociale a tutta la popolazione con rischio di povertà (giovani, disabili, disoccupati di lunga durata). L'*insertion* è nettamente distinta dai programmi di *workfare*¹¹ in quanto il suo obiettivo non è quello di ridurre la dipendenza dall'assistenza sociale, ma quello di favorire "un processo ben più largo di partecipazione alla società, al primo posto della quale si trova la partecipazione politica, attraverso la *citoyenneté*" (Barbier, 2002, p.7). Nell'*insertion*, dunque, la logica di solidarietà fondata sul principio di cittadinanza, sostituisce la logica di merito che informa invece il *workfare*, e che si fonda sull'etica del lavoro e sulla conseguente distinzione tra gli individui che meritano l'assistenza e quelli che non la meritano.

Le riforme orientate all'*insertion* hanno così innestato su di un sistema di tradizione *bismarckiana*, in cui i benefici della protezione sociale sono prevalentemente di natura assicurativa e legati quindi ai contributi versati, elementi che richiamano il concetto *beveridgiano* di welfare, in cui i benefici sono universali e finanziati a carico della fiscalità generale. A ragione alcuni autori hanno definito la struttura del welfare francese come un "una forma ibrida" (Barbier - Théret, 2000), e questa definizione può adattarsi bene anche al Portogallo e alla Spagna, che hanno in gran parte seguito il modello francese (Arriba-Moreno, 2002; Arriba -Ibàñez, 2002; Guillén - Alvarez - Adão e Silva, 2001). L'*insertion* si è affermata fin dal 1984 in Francia dove al *regime di assicurazione* (su base contributiva) si è aggiunto il *regime di solidarietà* finanziato dal bilancio statale, che si attiva su base sussidiaria nel caso in cui il regime di assicurazione non sia operativo¹². Anche in Spagna e Portogallo nel corso degli anni ottanta e novanta sono state adottate analoghe riforme universalistiche, e la quota di protezione sociale

¹⁰ Le politiche d'*insertion* nascono negli anni settanta nell'ambito del settore non-profit come particolari forme di intervento per i giovani, i disabili, e in genere le persone definite "in difficoltà". Cfr. Ème (1997).

¹¹ Il termine *workfare* è un'abbreviazione dell'espressione *work for your welfare*, ed indica la pratica di subordinare l'erogazione dei benefici all'espletamento di un'attività lavorativa al fine di scoraggiare la *benefit dependency* e ripristinare l'*etica del lavoro*. A partire dal *Personal responsibility and work opportunity reconciliation act* (1996), la logica del *workfare* ha profondamente caratterizzato la riforma del sistema di protezione sociale statunitense. La parola "workfare non ha una connotazione positiva nel dibattito politico francese" (Lødemel, Trickey, 2000, p. 41). In un recente documento del Senato sulla riforma del *Revenu Minimum d'Insertion*, si ribadisce la diversità dell'istituto rispetto alla "logica del *workfare*" (Sénat de la République Française, 2003, p. 2).

¹² "The contributory unemployment insurance system has itself been eroded, so that taxes now play a growing role in stabilising the insurance system, and in financing a secondary means-tested solidarity system for those whose insurance cover has run out" (Lødemel, Trickey, 2000, p. 48). Anche nel campo della sanità pubblica è stato seguito lo stesso principio, con la creazione della *Couverture malarie universelle* (CMU) che estende il principio dell'assicurazione in caso di malattia dai mutuati a tutta la popolazione.

fondata sui contributi pubblici è andata crescendo (Guillén - Alvarez - Adão e Silva, 2001), come si può notare peraltro dalla tabella 2.1.

	Contributi pubblici		Contributi dal mondo del lavoro (quote sociali)		Altre fonti	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Francia	17	30.4	79.5	66.8	3.5	2.8
Spagna	26.2	26.8	71.3	69.2	2.5	4
Portogallo	33.8	40.9	57	44.4	9.2	14.7

Tabella 2.1. Fonti di finanziamento della protezione sociale per tipologia in % del totale in Francia, Spagna, Portogallo (1990 e 1999). Fonte: Eurostat

La protezione sociale è stata quindi estesa fino a coprire le fasce più deboli della popolazione lavoratrice (disoccupati di lunga durata o con difficoltà di inserimento stabile), accordando protezione a quella componente marginale del mercato del lavoro che è detta "disoccupazione d'esclusione" (*chômage d'exclusion*, Wuhl, 1991).

Un quadro riassuntivo delle politiche seguite nei tre Paesi è dato dalle tavole 2.1 e 2.2. Nella tavola 2.1 si riporta in sintesi la struttura del regime assicurativo per Francia, Portogallo e Spagna, indicando i principali requisiti di accesso, la durata dei benefici e il loro ammontare. La tavola 2.2 sintetizza invece le caratteristiche del regime di solidarietà nei tre Paesi considerati, distinguendo il bacino dei beneficiari, la durata della prestazione e infine l'ammontare.

Lo strumento principale dell'*insertion* è l'istituto del *reddito minimo*, che si avvicina di più ai caratteri beveridgiani di universalismo e che può essere considerato come l'elemento maggiormente caratterizzante delle riforme del welfare in questi Paesi. Istituito in Francia con la legge del 1 dicembre 1988¹³, il *Reddito Minimo d'Inserimento* (*Revenu Minimum d'Insertion, RMI*) può essere richiesto da tutti coloro che, "in ragione della loro età, del loro stato fisico e mentale, della situazione dell'economia e dell'occupazione, si trovano nell'incapacità di lavorare" (art. 1)¹⁴, allo scopo di favorire "l'integrazione sociale e professionale delle persone che incontrano difficoltà" (art. 1). Secondo la legge istitutiva il RMI ha due obiettivi: a) fornire una soluzione al problema della povertà, garantendo ai beneficiari un livello minimo di risorse, l'accesso alla sanità e l'alloggio (*Allocation Logement*); b) definire per il beneficiario un percorso d'inserimento, durante il quale la collettività si impegna a sostenerlo adeguatamente¹⁵.

L'unico obbligo richiesto per ottenere il RMI è quello di impegnarsi in un'attività d'inserimento (*activité et action d'insertion*, art.2), stabilita con un contratto (*contrat d'insertion*) tra il beneficiario RMI ed un organismo istruttore¹⁶.

¹³ Legge votata all'unanimità dal Parlamento francese.

¹⁴ Più precisamente i soggetti destinatari sono i cittadini francesi, o stranieri con carta di residenza o soggiorno da tre anni, di età superiore ai 25 anni (o minore se con uno o più bambini a carico).

¹⁵ Secondo l'articolo 1 della legge istitutiva del reddito minimo "l'integrazione sociale "costituisce un imperativo nazionale" (art. 1).

¹⁶ Nel rapporto che accompagna la legge del 1988, a cura del senatore M. P. Louvot, si legge: "l'*insertion* non dovrebbe essere la contropartita del minimo di sicurezza e di sopravvivenza, ma l'espressione stessa di una dignità". Anche per il "padre del RMI", Jean Michel Belorgey, il RMI non definisce alcun meccanismo di controprestazione obbligatoria. Tuttavia, come è stato messo in evidenza, "RMI law is extremely ambiguous about the degree of obligation that goes along with the right to insertion, highlighting a point of conflict between different interpretations of the republican ideal" (Lødemel, Trickey, 2000, p. 48).

	Francia	Portogallo	Spagna
	<i>Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (ARE)</i>	<i>Subsidio de Desemprego (SD)</i>	<i>Prestación por desempleo</i>
Principali requisiti d'accesso	a) avere meno di 60 anni; b) aver lavorato almeno 6 mesi nel corso degli ultimi 22 mesi; c) non aver lasciato volontariamente l'impiego ed essere iscritto come disoccupato	aver avuto un impiego per almeno 540 giorni nei 24 mesi precedenti la disoccupazione ed essere in regola con i contributi versati	aver versato contributi per un periodo superiore a 360 giorni nei sei anni che precedono lo stato di disoccupazione
Durata	da un minimo di 6 mesi ad un massimo di 42 mesi (per i lavoratori di età superiore ai 50 anni), in base all'età e alla durata dell'attività lavorativa svolta	proporzionale all'età: se d'età inferiore ai 30 anni, 12 mesi; tra 30-40 anni, 18 mesi; tra 40-45 anni, 24 mesi; se maggiori di 45 anni, 30 mesi	proporzionale alla consistenza dei contributi versati nei sei anni precedenti la disoccupazione (dai 120 giorni per i contributi minimi ai 720 per quelli massimi)
Ammontare	tra il 40,4% e il 75% del salario giornaliero	pari al 65% della remunerazione media nei 12 mesi precedenti lo stato di disoccupazione (fino a tre volte il salario minimo)	tra un minimo del 75% del salario minimo ad un massimo pari al 220% del salario minimo per i lavoratori con prole.

Tavola 2.1. Regime d'assicurazione

	Francia	Portogallo	Spagna
	<i>Régime de solidarité</i>	<i>Subsidio Social de Desemprego (SSD)</i>	<i>Subsidio por desempleo</i>
Beneficiari	coloro che sono disoccupati di lunga durata o che hanno difficoltà di inserimento professionale; coloro che hanno versato 160 trimestri validi di contributi per la pensione	coloro che hanno almeno lavorato per 180 giorni negli ultimi 12 mesi precedenti lo stato di disoccupazione.	coloro che non hanno versato contributi minimi per ottenere la <i>prestación por desempleo</i>
Durata	per un periodo di 6 mesi prorogabili senza limiti per la maggior parte dei casi	uguale a quella prevista per il <i>Subsidio de Desemprego</i>	6 mesi prorogabili per un periodo massimo di 30 mesi in particolari circostanze contributive e di condizione familiare
Ammontare	pari al reddito minimo giornaliero	pari al 70% del salario minimo per singoli, al 90% per gli individui con prole (1-3 figli), al 100% del salario minimo per gli individui con più di tre figli a carico	pari al 75% del salario minimo.

Tavola 2.2. Regime di solidarietà

Il contratto ha per oggetto un progetto d'inserimento (*projet d'insertion*) che comprende: a) delle azioni che possono migliorare la vita quotidiana del beneficiario (p. es. migliore gestione del proprio patrimonio personale); b) dei periodi di formazione; c) un'attività professionale (contratti di lavoro a tempo parziale, attività di interesse generale presso un'associazione o presso un'amministrazione).

Il finanziamento del RMI è a carico dello Stato; ad una commissione specifica, denominata *Commission Local d'Insertion* (CLI) spetta il compito di convalidare il *contrat d'insertion*. Il reddito è versato per un periodo iniziale di tre mesi ed è in seguito prorogabile fino ad un anno. E' importante notare che l'erogazione può essere sospesa se il beneficiario non adempie agli impegni previsti. Al fine di incoraggiare gli individui a riprendere un'attività remunerata è prevista la possibilità di cumulare il RMI con il reddito proveniente da questa attività.

L'insertion è la forma peculiare con cui in Francia la riforma del mercato del lavoro è stata legata a quella del sistema di protezione sociale. In questa prospettiva il RMI si è

proposto come cardine del regime di solidarietà¹⁷ e come fondamento di una serie di strumenti volti a favorire il reinserimento dei beneficiari nel mercato del lavoro. La politica dell'*insertion* è da considerarsi, quindi, come l'approccio francese alle politiche attive (Barbier - Théret, 2000)¹⁸. Per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro è prevista, a partire dagli anni novanta, la stipula, con i beneficiari del RMI, di contratti di lavoro a tempo parziale, nell'ambito sia del settore pubblico che di quello privato (compreso il settore non-profit). La tavola 2.3, fornisce un quadro descrittivo della tipologia dei contratti previsti per il bacino di beneficiari dell'RMI.

Seguendo l'esempio della Francia, anche la Spagna ha attivato un regime di reddito minimo d'inserimento (*Rentas Minimas de Inserción*, RMI) tra il 1989 e il 1995, per impulso delle 17 *Comunidades Autónomas*¹⁹, nell'ambito della decentralizzazione dei servizi sociali (Arriba-Moreno, 2002).

	Caratteristiche
Contrat Emploi Solidarité (CES, 1989)	Ispirato ai programmi svedesi di attivazione, ha sostituito i <i>Travaux d'Utilité Collective</i> , ed ha come obiettivo quello di facilitare l'inserimento delle persone che hanno riscontrato difficoltà a raggiungere una stabile occupazione, permettendo loro di esercitare un'attività nel campo dei bisogni collettivi non soddisfatti, mediante un contratto di lavoro a tempo parziale. L'impiego ottenuto col CES non può essere permanente e deve permettere al beneficiario di acquistare un'esperienza che potrà utilizzare nelle ricerche di un lavoro sul mercato.
Contrat d'emploi consolidé (CEC, 1992)	Previsto per coloro che, conclusa l'esperienza del CES, hanno riscontrato difficoltà d'inserimento. I beneficiari esercitano un'attività presso i collettivi territoriali, i sindacati, le associazioni non-profit o i gestori di servizi pubblici (eccezion fatta per i servizi dello Stato). Il contratto può essere a tempo determinato o indeterminato; nel caso sia un contratto a tempo determinato, la sua durata minima è di 12 mesi ed è rinnovabile fino ad un massimo di 5 anni. La durata massima settimanale del lavoro è di 30 ore. La remunerazione è elargita dallo Stato all'ente utilizzatore. E' possibile per i contraenti partecipare a corsi d'orientamento professionale.
Contrat d'Initiative D'Emploi (CIE, 1995)	Basato sul lavoro sussidiato presso il settore privato, ha sostituito il <i>Contrat de retour à l'emploi</i> (CRE), ed ha come obiettivo quello di facilitare l'accesso immediato e durevole ad una occupazione per coloro che persistentemente sono esclusi dal mercato del lavoro.
Contrat Emploi Jeunes (1997).	Ha come obiettivo quello di favorire l'occupazione di giovani in nuovi impieghi corrispondenti ai bisogni non soddisfatti; si deve trattare di attività non in concorrenza con altre già presenti sul mercato o già svolte dalla pubblica amministrazione. Per i giovani con particolari difficoltà (bassa scolarizzazione, handicap, situazioni di disagio sociale), dal 1998 è anche previsto un programma <i>Trajet d'accès à l'emploi</i> (TRACE), che traccia un percorso d'inserimento sociale ²⁰

Tavola 2.3. Tipologia dei contratti previsti per i beneficiari dell'RMI.

¹⁷ Il regime di solidarietà in Francia è caratterizzato da vari strumenti: *Allocation Spécifique de Solidarité* (ASS), che è una forma di reddito minimo per coloro che hanno esaurito il diritto ai benefici del sistema assicurativo; *Allocation d'insertion* (AI), riservata ai lavoratori espatriati, vittime di incidenti o di malattie professionali, ex detenuti, e a tutti coloro che non hanno titolo ad ottenere l'allocation assicurativa; *Allocation équivalent retraite* (AER), riservata a coloro che hanno versato 160 trimestri validi.

¹⁸ "While recent programmes have focused on insertion through work, the process of insertion is clearly intended to integrate social and labour market approaches. The boundaries between social policy and labour market policy have been partially eroded through the development of insertion policies which often require a labour input from their beneficiaries, but which also, and equally explicitly, seek to tackle other dimensions of social exclusion - including housing, health and education" (Lødemel, Trickey, 2000, pp. 42-43).

¹⁹ I Paesi Baschi furono i primi, quando nel settembre 1988 vararono il *Plan de Lucha contra la Pobreza*, adottando l'*Ingreso Mínimo de Inserción* seguiti nel corso degli anni novanta dalle altre *Comunidades* (l'ultima ad attuare tali misure è stata la comunità delle Isole Baleari nel 1995).

²⁰ Dal gennaio 2003 è prevista per i giovani una borsa, attiva nelle fasi in cui non sono previste attività.

Dopo il *Patto di Toledo* dell'aprile del 1995²¹, il sistema del reddito minimo è divenuto uno strumento per le politiche attive del lavoro, così come in Francia, ma con la differenza che esso è estremamente frammentato, essendo gestito interamente dalle autorità locali. I programmi regionali hanno caratteristiche distinte per quanto riguarda l'intensità dei benefici concessi e gli obblighi connessi. Tuttavia il denominatore comune rimane la combinazione dei benefici con misure di attivazione che possano facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro. I tratti condivisi dalle diverse legislazioni regionali sono sintetizzati nella tavola 2.4.

Beneficiari	Famiglie (o singoli individui) con un reddito non superiore ai due terzi del salario minimo, stabilmente residenti nella regione (da 1 a 10 anni), e con un'età compresa tra i 25 e i 65 anni (o più di 65 se mancano contributi sufficienti per la pensione).
Caratteristiche del programma	Ciascun programma regionale stabilisce un certo numero di obblighi di trasparenza a carico dei beneficiari. In particolare la <i>Renta Minima</i> deve essere utilizzata dalla famiglia per coprire le necessità di base; ogni variazione che interviene nel reddito della stessa deve essere comunicata, ed il superamento della soglia minima determina la sospensione del beneficio. Tutti i programmi regionali prevedono a fronte del beneficio concesso una <i>contraprestación</i> : il soggetto beneficiario non può rifiutare alcun lavoro o attività che gli viene proposta. Inoltre le famiglie beneficiarie devono osservare l'obbligo scolastico per i loro figli, non possono praticare l'accattonaggio e devono registrarsi in un centro per l'impiego al fine di ottenere un'occupazione stabile. Il monitoraggio delle attività è affidato ai servizi sociali locali. Il periodo di godimento della <i>Renta Minima</i> è per alcune <i>Comunidades Autónomas</i> subordinato alla persistenza delle condizioni di disagio; per altre il periodo massimo è di 6 mesi e non per tutte esiste la possibilità del rinnovo automatico.
Attività	Per quanto riguarda le attività di inserimento nel mercato del lavoro, il sistema del non-profit riveste un ruolo fondamentale nei vari programmi regionali. In sintesi i programmi adottati in sede locale riguardano: a) l'area dei servizi sociali e dei lavori sociali; b) l'area dell'educazione per adulti e dell'istruzione per i minori; c) l'area dell'occupazione (formazione, auto-impiego); d) l'area della cooperazione (cura degli anziani)

Tavola 2.4. Caratteristiche della *Rentas Mínimas de Inserción*

E' opportuno sottolineare che il riferimento della *Renta* è il nucleo familiare, a differenza del programma RMI francese che riconosce come destinatario il singolo individuo. Il rapporto tra benefici e prestazioni richieste agli individui varia da regione a regione, ed è spesso legato al livello di autonomia fiscale delle *Comunidades*; in sintesi possiamo distinguere: a) programmi che stabiliscono il sussidio con lo scopo principale di favorire l'inclusione sociale (il programma adottato dai Paesi Baschi appare quello più vicino allo spirito dell'*insertion* francese); b) programmi in cui l'inserimento prende la forma di un contratto di lavoro e i benefici sono soggetti a misure molto severe di controllo delle attività svolte dai beneficiari; c) programmi maggiormente discrezionali e meno severi che stabiliscono forme di assistenza sociale *ad hoc*²².

Maggiormente uniforme è invece il quadro normativo della politica di *insertion* in Portogallo. Introdotto con la legge del 1996, il *Rendimento Mínimo Garantido (RMG)*

²¹ Che ha portato ad una chiara distinzione tra l'assistenza basata sul sistema contributivo e quella basata sul sistema fiscale generale secondo principi universalistici.

²² Un particolare programma è la *Renta Activa de Inserción para los trabajadores desempleados de larga duración* (rendita attiva di inserimento per i lavoratori disoccupati di lunga durata) che è uno strumento che ha l'obiettivo di favorire il reinserimento di disoccupati di età superiore ai 45 anni, in cerca di occupazione da almeno 12 mesi, in situazioni di necessità e che non hanno diritto al *subsídio por desempleo* e alla *prestación por desempleo*. Questo strumento fa parte delle politiche attive del lavoro sotto la gestione dell'*Instituto Nacional de Empleo*. I lavoratori che percepiscono la *renta* (pari al 75% del salario minimo) devono impegnarsi (pena l'esclusione) a partecipare a programmi di impiego o ad azioni di inserimento, promozione, formazione o riconversione professionale.

ha l'obiettivo di fornire alle famiglie e agli individui il minimo necessario per vivere. Esso è concesso a tutti i cittadini di età superiore ai 18 anni (di età inferiore solo se in particolari circostanze, p. es. ragazze madri) permanentemente residenti in Portogallo, che si dichiarano disponibili a seguire un programma d'integrazione sociale (*programa de inserção social*) per essere introdotti nel mercato del lavoro. Il provvedimento consiste di due elementi: a) un aiuto finanziario, pagabile per un anno, (prorogabile se persistono le condizioni per la concessione del beneficio), il cui ammontare è pari alla differenza tra il reddito minimo (determinato in base alla composizione del nucleo familiare) e quello percepito dal capofamiglia; b) la partecipazione ad un programma di integrazione (formazione, istruzione, o partecipazione ad attività volte a promuovere l'autonomia dei beneficiari). L'attuazione (ed il monitoraggio) del programma, che coinvolge autorità amministrative, associazioni private e religiose, sindacati dei lavoratori e degli imprenditori, è coordinata dal *Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Garantido* (Comitato Nazionale per il Reddito Minimo).

Come è stato sottolineato, l'*RMG*,

"deserve some particular attention, as it not only the most visible of the new measures that played a strong symbolic role, but also a paradigmatic one that enabled the path-shifting movement, and pushed further reforms forward. It is aimed to guarantee a new right, addressing high poverty levels, and the same time represents a breach with institutional path dependency" (Guillén - Alvarez - Adão e Silva , 2001, p.4).

Il progressivo innesto su di una architettura bismarckiana di principi universalistici, accompagnato nei tre Paesi da una razionalizzazione e talvolta da una riduzione dei benefici previsti dal sistema di assicurazione contro la disoccupazione²³, ha accresciuto il bacino dei beneficiari, garantendo una maggiore copertura del sistema di protezione sociale (in passato orientato prevalentemente verso il capofamiglia lavoratore), rispetto ai nuovi rischi sociali (Barbier - Thérét., 2000)²⁴.

Un dato a conferma di questa ipotesi è che il numero dei beneficiari è aumentato considerevolmente in Francia, Spagna e Portogallo, nel periodo di riferimento, come mostra la tabella 2.2²⁵.

	1989	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Francia	407.081	908.336	1.010.472	1.067.901	1.112.108	1.145.023	1.096.851	1.073.446	1.090.348
Spagna	-	-	66.177	63.714	70.666	69.503	78.445	-	-
Portogallo	-	-	-	66.337	311.940	431.903	418.256	354.258	-

Tabella 2.2. Numero dei beneficiari del Reddito Minimo d'Inserimento²⁶

²³ Si ricordano le importanti riforme restrittive (in termini di accesso, durata e consistenza dei benefici) avviate in Francia e in Spagna nel 1992 e 1993 e la razionalizzazione portoghese del sistema di assicurazione contro la disoccupazione varata nel 1998, che lega la durata del sussidio all'età del beneficiario.

²⁴ In Francia la disoccupazione di lungo termine (più di 12 mesi) è cresciuta nell'ultimo ventennio, passando dal 12% del totale dei disoccupati nel 1982, al 30% nel 1990, al 37% nel 1996.

²⁵ Fonte: Sénat de la République Française, *Rapport sur le Revenu Minimum d'Insertion*, p. 15 ; Arriba-Moreno (2002).

²⁶ I dati per la Spagna si riferiscono ai nuclei familiari beneficiari della RMI. I dati per il Portogallo si riferiscono invece al numero complessivo di persone che beneficiano anche indirettamente del RMG in quanto membri del nucleo familiare.

In Francia, la crescita dei beneficiari del RMI è legata alla congiuntura negativa che ha caratterizzato il periodo considerato e alla riforma in senso maggiormente restrittivo del sistema di assicurazione contro la disoccupazione, avvenuta tra il 1992 e il 1993, che ha portato ad una riduzione del numero dei disoccupati indennizzati. Anzi si può dire che proprio l'esistenza di un sistema di reddito minimo garantito ha consentito l'attuazione di una serie di riforme strutturali nell'ambito della protezione sociale, con la riduzione dell'*allocation chômage* e l'introduzione di forme contrattuali flessibili (L'Horty-Parent, 2000). Questa relazione tra i due fenomeni ha portato ad affermare, che "l'utilizzazione della situazione di escluso, come punto di comparazione con quella dell'incluso è servita da pretesto alla revisione dei diritti nella sfera dell'impiego" (Morel, 2002, p. 17).

Anche in Spagna il numero dei beneficiari è cresciuto, seppure in modo più contenuto; così come in Francia, le politiche attive per il lavoro sono state attuate nel quadro di un sistema di reddito minimo e di revisione in senso restrittivo del regime di assicurazione, in termini di accesso, durata e consistenza dei benefici (Arriba-Ibàñez, 2002)²⁷.

Da tempo in Francia è in corso un dibattito sull'efficacia della politica d'*insertion* e sul suo principale strumento il RMI²⁸. Si lamenta la debolezza del tasso di contrattualizzazione che ha oscillato intorno al 50%, fenomeno che si ritiene imputabile non tanto alla cattiva volontà dei beneficiari, quanto ad una carenza di offerta di *insertion* da parte delle *Commission Local d'Emploi*²⁹; d'altra parte, come è stato sottolineato in un'inchiesta realizzata nel 1998³⁰, questa carenza di programmi d'inserimento si traduce in una riduzione delle opportunità di accesso al mercato del lavoro. Come mostra lo studio in questione, dal dicembre 1996 allo stesso mese del 1997, solo il 26% dei beneficiari aveva trovato un lavoro; il reinserimento è apparso più probabile per coloro che non presentavano gravi limiti in termini di formazione. I dati provano poi che all'allungarsi del periodo di permanenza nel programma RMI, si allontana la prospettiva del reinserimento. Al momento dell'indagine, il 60% dei beneficiari era nel bacino da almeno 2 anni ed il 4% fin dall'istituzione del dispositivo.

Per questo in Francia è in atto un processo di revisione della politica d'*insertion* secondo le linee proposte dal Ministro dell'Occupazione, François Fillon, nel marzo del 2003. Il RMI sarà completato da un altro strumento, il *Revenu Minimum d'Activité* (RMA), che ha l'obiettivo di aiutare i beneficiari ad uscire dalla dipendenza dall'assistenza e facilitare, con mezzi finanziari appropriati, il loro inserimento nella vita professionale. Il RMA è rivolto a quei beneficiari che da più di due anni percepiscono il RMI e che quindi mostrano notevole difficoltà di reinserimento. Il RMA si caratterizza come un contratto di lavoro di 20 ore settimanali per un periodo di 6 mesi rinnovabili due volte, siglato con imprenditori e con istituzioni al di fuori del mercato³¹. Il

²⁷ Riforme attuate nel 1992 e 1993, nell'aprile del 2002 il governo ha varato un altro pacchetto di riforme restrittive, molto osteggiato dai sindacati.

²⁸ "More recently, national political divisions have reappeared, but this time within the parties on the Left. These divisions are utterly different from the discussions about reinforcing individual responsibility that have taken place in other northern European countries over the last decade, particularly the Netherlands, Denmark and the UK" (Lødemel-Trickey, 2000, p. 52).

²⁹ Nel 1995 era del 51%, nel 1996 del 53%, nel 1997 del 52%, nel 1998 del 50%, nel 1999 del 49%, nel 2000 del 49%, nel 2001 del 50%.

³⁰ INSEE (2002).

³¹ E' prevista una remunerazione in parte a carico dello Stato e in parte a carico dei datori di lavoro.

dispositivo, che dovrebbe entrare in vigore nel 2004, si sostanzia nell'offerta di un contratto di lavoro ai beneficiari. La nuova misura costituisce quindi un rafforzamento della tendenza ad implementare politiche attive nell'ambito dei programmi di reddito minimo garantito.

Anche in Spagna l'attuazione del RMI non è priva di problemi, specialmente per l'estrema frammentazione ed eterogeneità del sistema, dovute alla gestione su base regionale; tale frammentazione peraltro, comporta che alcune *Comunidades* siano in grado di offrire solo una limitata copertura assistenziale, senza talvolta neppure garantire il minimo vitale.

In Portogallo, infine, il sistema richiede una necessaria revisione dei meccanismi di monitoraggio allo scopo di evitare frodi ed un maggiore collegamento con le politiche attive per il lavoro. A questo scopo il Governo nel 2002 ha presentato al Parlamento un progetto di legge per l'istituzione del *Rendimento Social de Inserção* (RSI) che prevede: un aumento dell'età minima da 18 a 25 anni; l'introduzione di *tessere* pari al 50% del beneficio per ottenere prestazioni sociali; una revisione generale del sistema di partenariato per garantire programmi più efficaci di inserimento; più severi meccanismi di controllo (da Costa, 2002).

3. Riforme orientate all'*activation*: le politiche di Danimarca, Finlandia e Svezia

Le riforme orientate all'*activation* si fondano su un insieme di politiche, attuate nei Paesi scandinavi (Svezia, Danimarca e Finlandia) a partire dagli anni settanta³², che legano il sistema di protezione sociale al mercato del lavoro allo scopo di aumentare l'*occupabilità* dei disoccupati assistiti, offrendo ad essi diverse opportunità in termini di formazione, migliore specializzazione, mobilità ed esperienze di lavoro, ed incentrando così, sul lato dell'offerta, e non più sulla sola domanda, i tradizionali programmi socialdemocratici diretti a favorire la piena occupazione. Queste riforme hanno modificato il tradizionale modello scandinavo³³ del welfare assistenziale, trasformandolo in uno strumento per la formazione e il reinserimento nel mercato del lavoro delle fasce più deboli della popolazione attiva. Il sistema di protezione sociale è stato così collegato ad una rete di servizi per il mercato del lavoro, e le riforme di struttura del welfare hanno avuto come principale obiettivo la soluzione dei problemi occupazionali.

A partire dalla crisi degli anni '90, le politiche passive di sostegno del reddito sono state abbandonate³⁴; in loro sostituzione sono state introdotte politiche *attive* miranti a

³² Le politiche di attivazione, come sottolinea Kildal (2001), hanno una lunga storia nei Paesi scandinavi che si può far risalire addirittura alle politiche di piena occupazione degli anni trenta.

³³ Secondo le classificazioni prevalenti, il modello del Welfare scandinavo (o nordico o socialdemocratico) è basato su principi di assistenza universalistici attuati mediante strumenti di redistribuzione del reddito diretti a favorire l'eguaglianza sociale e la piena occupazione. Il sistema di protezione sociale si è fondato così sul principio socialdemocratico che l'assistenza fornita dallo Stato (particolarmente generosa in termini di benefici) ha il compito di minimizzare i rischi sociali ed economici dell'economia di mercato. La consistente occupazione nel settore pubblico, che caratterizza i Paesi nordici, è l'effetto più immediato dello sviluppo del welfare secondo queste linee.

³⁴ Perché considerate fattore di perdita di autonomia dei soggetti e causa d'impoverimento in termini di capitale umano. Da tempo l'OECD e il FMI rivolgono ai Paesi nordici raccomandazioni per riformare alcuni aspetti delle loro politiche economiche. In particolare quelli relativi all'elevata pressione fiscale, alle rigidità sul mercato del lavoro, all'eccessiva generosità dei benefici assistenziali con la conseguente riduzione degli incentivi al lavoro e all'assunzione dei rischi.

reintegrare i soggetti in difficoltà nel mercato del lavoro. Queste politiche si fondano sia sull'*attivazione* della responsabilità individuale, in termini di impegno per la formazione e la riqualificazione professionale, che di quella collettiva (in quanto la disoccupazione è considerata un rischio sociale ed è compito dello Stato rimuoverne le cause). A fronte dell'impegno a garantire le condizioni per la piena occupazione, che resta il principale obiettivo della politica economica nell'ambito di questo modello, lo Stato richiede ai beneficiari del sistema di protezione sociale l'adempimento di obbligazioni dirette a migliorare la propria occupabilità.

Concentrandosi sul miglioramento qualitativo dell'offerta di lavoro, in modo che questa possa rispondere adeguatamente alle esigenze delle imprese, le politiche in questione perseguono l'obiettivo di procurare ai beneficiari del sistema di protezione sociale un lavoro regolare. Diversamente dal *work first model* di stampo anglosassone, che individua nel lavoro regolare l'unica modalità attraverso cui l'esclusione sociale è prevenuta, mentre la formazione è svolta subordinatamente a tale obiettivo (date le risorse esigue assegnate e la sua breve durata), nel modello dell'*activation* i programmi formativi svolgono essi stessi la funzione di accrescere le opportunità di inclusione. Rispetto alla concezione del *work first*, dunque, l'*activation*, collocandosi in un'ottica di lungo periodo, attribuisce peraltro una maggiore importanza al problema dell'accumulazione di capitale umano. L'attuazione delle politiche avviene su base locale ed i servizi per l'impiego, gestiti dalle agenzie nazionali, oltre a fornire servizi di consulenza e assistenza agli individui disoccupati ed opportunità di formazione, svolgono la funzione di intermediari tra domanda e offerta di lavoro sulla base delle necessità comunicate dagli imprenditori³⁵.

Una caratteristica rilevante del modello in esame, è che lo Stato viene a configurarsi come datore di lavoro di ultima istanza, almeno per quella componente marginale del mercato del lavoro che non è in grado di ottenere un'occupazione regolare³⁶.

A partire dagli anni novanta anche in Danimarca, Finlandia e Svezia, l'erogazione dei benefici previsti dal sistema di protezione sociale è stata fondata su di una relazione di tipo contrattuale tra Stato e individuo. In pratica, l'attivazione, che precedentemente era offerta come una semplice opzione nel quadro dell'assistenza, si è configurata, invece, in questi anni, come un obbligo il cui inadempimento comporta la sospensione, temporanea o definitiva, dai benefici. Tuttavia, a differenza del *workfare* e del *welfare to work*, il modello in esame prevede una rete di protezione residuale, attiva nel caso in cui gli individui mancano di adempiere alle obbligazioni previste.

In sintesi i principali strumenti predisposti dalla *politica di attivazione* sono: a) *attività di orientamento al lavoro*; b) *periodo di formazione professionale* presso un

³⁵ A partire dal 1993-1994 in Danimarca, Finlandia e Svezia è stato abolito il monopolio pubblico per ciò che attiene ai servizi per l'impiego.

³⁶ Oltre alla possibilità di lavoro sussidiato per gli individui che incontrano particolari difficoltà a trovare una stabile occupazione, sono previsti alcuni schemi di occupazione protetta. Per esempio, la *Samhall AB* in Svezia è una società pubblica che ha l'obiettivo di impiegare individui particolarmente svantaggiati, reclutati attraverso i centri per l'impiego. Per non recidere il legame tra questi individui e il mercato del lavoro, è comunque previsto che il 5% di essi lasci la *Samhall AB* ogni anno per un'occupazione regolare. Nel 2002 gli individui impiegati nella *Samhall AB* erano circa 25.000, equivalenti al 5,7% dei disoccupati. I dati presentati in questo paragrafo sono basati su fonte MISEP (Mutual Information System on Employment Policies) e NAP (National Action Plans for Employment). Le elaborazioni sono compiute utilizzando dati della Commissione Europea.

imprenditore privato o un utilizzatore pubblico; c) *attività volontarie e non remunerate*; d) *assegni di studio* al di fuori del sistema di educazione ordinario; e) *rotazione degli impieghi*³⁷; f) *riabilitazione*, prevista per i soggetti che hanno una limitata capacità di lavoro affinché possano mantenere la loro occupazione³⁸; g) *lavoro sussidiato* presso imprenditori privati o strutture pubbliche³⁹, misura prevista per i soggetti che hanno una maggiore difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro; h) *schemi volti ad incoraggiare la mobilità* occupazionale o geografica degli individui⁴⁰.

La tavola 3.1 mostra il quadro riassuntivo dei principali strumenti di assicurazione contro la disoccupazione nei tre Paesi, così come questi si sono venuti a configurare nell'ambito delle riforme previste dall'*activation*. Negli anni novanta il sistema è stato riformato in senso decisamente restrittivo e sono stati significativamente ridotti i generosi tassi di rimpiazzo⁴¹; ma il cuore delle trasformazioni del Welfare scandinavo è nelle nuove politiche di attivazione.

In Danimarca, a partire dal 1993 (con la *Danish Active Line*), sono state attuate una serie di importanti riforme su base decentrata; altre riforme, che hanno regolato in senso restrittivo l'accesso ai benefici di assicurazione contro la disoccupazione e la loro durata, sono state varate nel 1995 e nel 1998. Le politiche danesi di *activation* sono rivolte sia ai lavoratori iscritti ad una cassa di assicurazione contro la disoccupazione⁴², sia a quelli che non sono assicurati⁴³. Al centro del sistema si pone l'Agenzia Nazionale Danese per l'Impiego, articolata su 14 uffici regionali che persegue i seguenti obiettivi: a) prevenire la disoccupazione di lunga durata; b) facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, proponendo alle imprese che ne fanno richiesta la manodopera di cui hanno bisogno e orientando i disoccupati verso i profili professionali maggiormente richiesti dal mercato; c) monitorare l'andamento del mercato del lavoro.

³⁷ La Pubblica Amministrazione e gli imprenditori privati al fine di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro possono utilizzare i disoccupati di lungo periodo per sostituire occupati in congedo (che a loro volta svolgono attività di formazione o cominciano un'attività in proprio). Un esempio è il *Career Break* (Friår) in Svezia. Nell'ambito di tale programma, un individuo occupato, in una delle dodici municipalità coinvolte nell'esperimento, può, in certe circostanze, richiedere una interruzione lavorativa per un periodo da 3 a 12 mesi. È richiesto il consenso del datore di lavoro. Questi è obbligato ad assumere un disoccupato in sostituzione della persona in *Career Break*.

³⁸ In questo ambito è previsto in Danimarca il programma *Flex Job*, istituito nel 1998, che affida alle autorità municipali il compito di sussidiare gli imprenditori che occupano lavoratori in condizioni di ridotta capacità produttiva. I sussidi ammontano a un terzo, a metà, a due terzi del minimo contrattuale previsto dal contratto collettivo di categoria. Nel caso in cui i lavoratori restino disoccupati ricevono il sussidio di disoccupazione.

³⁹ Per esempio il *Combined Support* introdotto nel 1998 in Finlandia per facilitare il reinserimento dei disoccupati di lungo periodo (più di 500 giorni) nel mondo del lavoro. Esso ha l'obiettivo di incentivare l'impiego di disoccupati di lungo periodo da parte di un datore di lavoro privato, che riceve dallo Stato un sussidio pari all'ammontare dell'indennità di disoccupazione cui avrebbe diritto. Nel 2001 una quota pari a circa 2,6% dei disoccupati ha beneficiato di questa misura.

⁴⁰ Come ricordano Calmfors *et al.* (2001), l'originario obiettivo delle politiche del lavoro nei Paesi scandinavi, era esattamente quello di incrementare la mobilità dei lavoratori. A questo proposito possiamo ricordare l'*Employment Training* introdotto in Svezia nel 2000, una misura volta a fornire formazione professionale ai partecipanti al programma per accrescere la mobilità occupazionale e geografica. I partecipanti ricevono l'*Activity Support* (vedi più avanti nel testo). Fino all'ultimo trimestre del 2000, circa il 60% dei partecipanti al programma aveva ottenuto un lavoro entro tre mesi.

⁴¹ Dal 1990 al 1999 in Danimarca i tassi di rimpiazzo sono stati ridotti dal 69,8% al 62,6%, in Finlandia dal 64% al 60,2% ed in Svezia dal 88,1% al 70,2%.

⁴² L'intervento è in questo caso affidato al Ministero dell'Occupazione e all'Agenzia Nazionale Danese per l'Impiego.

⁴³ Posti sotto l'egida del Ministero degli Affari Sociali. Il sistema è articolato su base locale e le autorità municipali sono responsabili della gestione del sistema di assistenza e per le connesse politiche di attivazione. I soggetti destinatari dell'assistenza sono: disoccupati non assicurati; persone in temporanea difficoltà (malattia, divorzio) e non più in grado di provvedere a se stesse; persone a rischio di esclusione sociale (analfabeti, handicappati, ecc.)

L'Agenzia offre quindi servizi sia agli imprenditori (collocamento di lavoratori che dispongono dei profili formativi e professionali richiesti dall'impresa, collocamento temporaneo per le imprese che hanno bisogno di lavoratori per un periodo brevissimo di tempo, collocamento aperto senza la definizione di particolari profili formativi per permettere alle imprese di attingere da un bacino più ampio) che ai lavoratori (attraverso gli strumenti previsti dalla politica di attivazione).

Il sistema danese prevede che i disoccupati con più di 25 anni godano dei benefici per un periodo massimo di 4 anni; questo periodo è diviso in un'iniziale *fase di indennizzo* di un anno e in una successiva *fase attiva* di tre anni⁴⁴: a) *Fase d'indennizzo*. Durante il periodo d'indennizzo gli uffici locali dell'Agenzia danese per l'occupazione propongono, sulla base di una valutazione del rischio di disoccupazione di lunga durata a cui è esposto l'individuo, piani di azione individuali in cui vengono elaborate delle proposte d'impiego (anche sovvenzionate dallo Stato) e formazione. Al disoccupato che rifiuta un'offerta formativa o un lavoro, viene sospesa per una settimana la prestazione assicurativa; se invece abbandona l'attività intrapresa, la sospensione arriva a 5 settimane. Al disoccupato che abbandona o rifiuta una seconda volta nel corso dei dodici mesi seguenti l'attività intrapresa, viene definitivamente soppresso il diritto alla prestazione; b) *Fase attiva*. Nel caso in cui la ricerca di un'occupazione non abbia avuto esito positivo si passa alla fase attiva, che prevede: il diritto, da parte del beneficiario, di ottenere un'offerta di attivazione che copra l'intero triennio e l'obbligo di accettarla; il diritto di ricevere un indennizzo per l'attività di formazione svolta (in questo caso l'ammontare del reddito è fissato al livello corrispondente al massimo del sussidio di disoccupazione). Anche per questa fase sono previsti, in caso di inadempimento, gli stessi provvedimenti di sospensione fissati per il periodo di indennizzo. Se trascorsa la fase attiva il disoccupato non ha trovato un'occupazione stabile, potrà beneficiare delle prestazioni previste nel quadro della politica di aiuto sociale.

Le riforme del welfare in Finlandia, attuate tra il 1993 e il 2001, hanno ridotto la generosità dei benefici e hanno fortemente accresciuto il contributo finanziario fornito dalle municipalità rispetto a quello fornito dal governo centrale. Le autorità municipali, per far fronte agli accresciuti costi relativi alle gestioni delle politiche del lavoro, hanno dato maggior spazio ai privati come fornitori di servizi pubblici. L'indennità di disoccupazione si compone di una *componente base* e di una *componente legata alla retribuzione percepita nell'impiego*, ed è versata a tutti i disoccupati residenti che abbiano lavorato per un periodo di almeno 43 settimane (per almeno 18 ore in ciascuna) negli ultimi 24 mesi prima dello stato di disoccupazione. In aggiunta alla componente base, i lavoratori che abbiano versato almeno 10 mesi di contributi in fondi di assicurazione contro la disoccupazione, possono ottenere un'integrazione pari al 42% della differenza tra il salario giornaliero e l'indennità base (si veda la tavola 3.1 per maggiori dettagli).

⁴⁴ Per un disoccupato di età inferiore ai 25 anni il periodo massimo si riduce a 48 mesi (6 mesi per l'indennizzo e 42 per l'attivazione).

Principali requisiti d'accesso

Danimarca. Essere iscritti ad un fondo d'assicurazione riconosciuto dallo Stato ed aver lavorato per un periodo di almeno 52 settimane nel corso degli ultimi tre anni, o, nel caso di impiego a tempo parziale, per un periodo di almeno 34 settimane (per gli individui di età inferiore ai 25 anni, il diritto matura qualora lo stato di disoccupazione abbia una durata di 6 mesi su un periodo di 9 mesi), oppure aver completato un periodo di formazione professionale di durata superiore ai 18 mesi. **Finlandia.** Essere residente in Finlandia ed avere un'età compresa tra i 17 e i 64 anni; essere registrato presso un ufficio per l'impiego; essere alla ricerca di un impiego a tempo pieno; essere abile al lavoro; essere stato occupato per un periodo di almeno 43 settimane nei 24 mesi precedenti lo stato di disoccupazione, ed aver lavorato almeno 18 ore durante ogni settimana. **Svezia.** a) *requisito generale:* essere in grado di lavorare per almeno due giorni lavorativi con una media di almeno 17 ore settimanali; essere disponibili ad accettare un'offerta di lavoro; essere registrati presso un centro per l'impiego; b) *Requisito collegato al lavoro o allo studio:* essere stato lavoratore dipendente (o autonomo) per almeno sei mesi e per almeno 70 ore durante ciascuno di questi mesi, oppure essere stato impiegato per almeno 450 ore durante un periodo di tempo continuo di sei mesi e aver lavorato per almeno 45 ore in ciascuno di questi mesi (il tutto nell'arco di dodici mesi); aver concluso studi a tempo pieno di almeno un anno e aver raggiunto l'età di 20 anni; c) *Requisito di appartenenza:* essere membro di un fondo di assicurazione contro la disoccupazione per almeno 12 mesi. Coloro che soddisfano tutti e tre i requisiti hanno titolo per ottenere un'indennità collegata alla precedente retribuzione (*Income related benefit*). Coloro che non soddisfano il requisito c) hanno titolo per ricevere l'ammontare base (*Basic Amount*).

Durata

Danimarca. Il disoccupato con più di 25 anni può essere indennizzato per un periodo massimo di 4 anni; questo periodo è diviso in una *fase di indennizzo* di un anno e in una *fase attiva* di tre anni; per un disoccupato di età inferiore ai 25 anni il periodo massimo di percezione del sussidio si riduce a 48 mesi (6 mesi per l'indennizzo e 42 per l'attivazione). **Finlandia.** L'indennità può essere corrisposta per un massimo di 500 giorni; per i disoccupati che hanno raggiunto 57 anni di età, l'indennità è estesa fino al compimento del sessantesimo anno. Per i disoccupati che rifiutano le offerte formative o d'occupazione proposte dai centri per l'impiego è prevista una sospensione del pagamento dell'indennità per due mesi. **Svezia.** Il beneficio dura fino a 300 giorni e copre fino a 5 giorni settimanali. Se il periodo si conclude e il richiedente soddisfa i requisiti previsti, il beneficio viene esteso per altri 300 giorni. Nel caso in cui il richiedente non soddisfi integralmente i requisiti, il beneficio può essere esteso per una sola volta per 300 giorni, qualora il centro dell'impiego consideri che la misura *Activity guarantee*⁴⁵ non dovrebbe essere offerta al richiedente. Altrimenti questi prende parte ad un *Activity guarantee* e riceve l'*Activity support*⁴⁶ che è di ammontare equivalente al sussidio di disoccupazione.

Ammontare

Danimarca. Pari al 90% della precedente retribuzione.

Finlandia. Componente base pari a 22.70 euro al giorno. In aggiunta alla componenete base, i lavoratori che hanno versato almeno 10 mesi di contributi in fondi di assicurazione possono ottenere una integrazione pari al 42% della differenza tra il salario giornaliero e l'indennità base. E' possibile ricevere altre integrazioni per figli a carico, ma l'ammontare delle integrazioni non deve superare il 90% della indennità base giornaliera.

Svezia. L' *Income related benefit* non può eccedere l'80% del precedente reddito. Il *Basic amount* è dal 1 luglio 2002 di circa 34 euro fino a cinque giorni la settimana.

Tavola 3.1: Regimi d'assicurazione contro la disoccupazione. Fonte: European Commission. Mutual Information System on Employment Policy (MISEP); Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)

L'indennità può essere corrisposta per un massimo di 500 giorni. Coloro che rifiutano ripetutamente le offerte formative o d'occupazione proposte dall'Ufficio per l'impiego, subiscono una sospensione del pagamento dell'indennità per due mesi. Per i disoccupati che hanno ricevuto l'indennità per il massimo periodo stabilito (500 giorni) e per coloro che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro, è previsto il *Labour Market Support*, introdotto nel 1994.

La prestazione è legata alla prova dei mezzi, non ha alcun limite temporale ed è pagata per cinque giorni a settimana.

⁴⁵ L'*Activity guarantee* è un programma previsto per i disoccupati di lungo periodo che necessitano d'aiuto nella ricerca di lavoro o nella formazione.

⁴⁶ L'*Activity support* è una delle misure volte a fornire sostegno individuale agli individui che prendono parte ai programmi di activation.

Il sussidio è interamente finanziato dallo Stato mediante la fiscalità generale⁴⁷. Le autorità devono predisporre le misure più adatte per garantire l'occupabilità dei beneficiari (impiego, apprendistato, formazione). Il diritto alle prestazioni per i disoccupati di età compresa tra i 17 e i 24 anni si estingue se costoro non completano senza giusta ragione i programmi formativi o se rifiutano offerte d'occupazione. Per tutti gli altri è prevista una sospensione per due mesi della prestazione⁴⁸.

Come indicato nella tavola 3.1, in Svezia l'indennità di disoccupazione ha una durata massima di 300 giorni e copre cinque giorni settimanali. Se il beneficiario rispetta i requisiti previsti, ha titolo per accedere a un nuovo periodo di benefici (ancora fino a 300 giorni), scaduto il quale esso viene di norma inserito, tramite i centri per l'impiego, nel programma *Activity guarantee* durante il quale riceve l'*Activity support*. L'obiettivo dell'*Activity guarantee* è quello di dare ai disoccupati di lungo periodo migliori opportunità, inserendoli in un programma a tempo pieno, operativo fino a che il partecipante ha ottenuto un lavoro per sei mesi, ha cominciato un periodo di studio⁴⁹, oppure decide di abbandonare. La popolazione obiettivo è costituita dagli individui di età maggiore di venti anni che corrono il rischio di essere disoccupati per più di 24 mesi. I partecipanti hanno accesso a tutte le misure concernenti il mercato del lavoro disponibili presso i centri per l'impiego. Il percorso seguito dagli individui avviene in conformità con il *Job Action Plan* concordato con il centro per l'impiego.

Per quanto riguarda i *Job Action Plan* essi sono uno strumento essenziale per attuare le politiche di *activation*; la tabella 3.2 fornisce un quadro sintetico della loro articolazione a livello nazionale. I *Job Action Plan* specificano, mediante un accordo tra i centri per l'impiego e gli individui, il complesso delle responsabilità cui le parti in causa sono soggette.

Danimarca
Dal 1994 tutti gli individui disoccupati hanno titolo ad ottenere un piano d'azione individuale che specifichi gli obiettivi occupazionali e le misure di attivazione. Il piano di azione individuale dovrebbe essere redatto per ogni individuo prima che esso prenda parte ad una misura di attivazione.
Finlandia
E' previsto che un piano d'azione individuale sia redatto per ciascun individuo disoccupato in cerca di lavoro. Esso consiste in una valutazione dei bisogni e delle attività volte a promuovere l'impiego. L'obiettivo è quello di incoraggiare le iniziative su base spontanea degli individui disoccupati e le loro azioni per l'occupazione. Dal 2002 l'attuazione del piano d'azione individuale ed il riferire circa i suoi progressi all'ufficio per l'occupazione sono un requisito per ottenere il sussidio di disoccupazione o il <i>Labour Market Support</i> , qualora il periodo di disoccupazione duri da 5 mesi.
Svezia
Al fine di ridurre i periodi di disoccupazione, a partire dal 2000, è previsto un piano d'azione individuale. Il centro per l'impiego predisponde con il disoccupato un piano di azione individuale che descrive le obbligazioni degli individui e le attività che essi devono svolgere. Il piano deve contenere una chiara descrizione delle responsabilità dell'individuo e deve essere redatto entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione. Quasi tutti i disoccupati assistiti hanno un piano d'azione individuale.

Tavola 3.2. Caratteristiche dei Piani d'azione individuale. Fonte: MISEP (Finlandia e Svezia); NAP (Danimarca).

⁴⁷ L'ammontare del sussidio è pari all'ammontare base dell'indennità di disoccupazione (21.91 euro al giorno, con integrazioni in base alla composizione del nucleo familiare).

⁴⁸ Il numero medio di beneficiari per mese è passato da 173.600 nel 1997, a 186.000 nel 1999, a 170.000 nel 2001. Nel 2000 un totale di 286.581 (pari al 56,50% dei disoccupati) ha ricevuto il *Labour Market Support*.

⁴⁹ Per gli individui di età compresa tra i 21 e 25 anni è prevista la *Special Training Allowance*, introdotta nel 1996, che consiste in un assegno di studio rivolto ai disoccupati che desiderano migliorare le loro prospettive lavorative studiando. Essa può essere concessa sia per studi di livello obbligatorio che di livello superiore. La borsa, finanziata interamente dalle entrate fiscali generali, ha un ammontare pari al sussidio di disoccupazione. Il numero totale dei beneficiari era di 113.236 nel 1999 (pari al 18% dei disoccupati) e si è ridotto a 50.469 nel 2001 (pari all'11,58% dei disoccupati).

Per quanto riguarda la Svezia e la Finlandia, i piani d'azione individuale coprono quasi interamente il bacino di riferimento. In Danimarca, come il governo ha sottolineato di recente (National Action Plan, 2002), la maggior parte di coloro che diventano disoccupati trovano un impiego prima di raggiungere i sei o i dodici mesi di disoccupazione (la soglia programmata per la redazione del piano d'azione individuale rispettivamente per i giovani e per tutti gli altri disoccupati).

Per ciò che concerne la valutazione delle politiche di attivazione, Kvist (2002) riporta i risultati di una inchiesta condotta tra i partecipanti ai programmi in tutti i Paesi di riferimento (più la Norvegia): quattro quinti di essi ha affermato che la partecipazione in questi programmi ha accresciuto la stima di se stessi, mentre la metà ha affermato che la propria qualificazione professionale è aumentata, con conseguente miglioramento delle prospettive occupazionali. Esiste sufficiente evidenza empirica a sostegno del fatto che nell'ambito dell'*activation* (cfr. Kvist, 2002): a) gli effetti occupazionali sono generalmente più rilevanti per gli individui di età compresa tra i trenta e cinquanta anni (con una efficacia inversamente proporzionale all'età); b) le misure previste mostrano una efficacia variabile a seconda delle caratteristiche degli individui (es. motivazione, istruzione) e della lunghezza del periodo di attuazione della misura (più efficace se di maggiore durata); c) i periodi di formazione professionale presso un datore di lavoro (pubblico o privato) facilitano maggiormente l'ingresso nel mercato del lavoro regolare rispetto ai programmi d'istruzione.

Sempre in riferimento alla valutazione di queste politiche occorre evidenziare che esistono contributi che si muovono in una direzione maggiormente critica; con riguardo alla Svezia, per cui esiste la disponibilità di un'ampia base informativa, Calmfors *et al.* (2001) forniscono una sintesi dell'evidenza empirica disponibile rilevando che: a) esistono elementi per sostenere che le politiche di *activation* hanno avuto un effetto positivo sui tassi d'attività; b) vi è evidenza che il lavoro sussidiato spiazza l'occupazione regolare (mentre non c'è evidenza di questo fenomeno nell'ambito della formazione professionale); c) negli anni novanta i programmi di formazione non sembrano aver migliorato sensibilmente le prospettive occupazionali dei partecipanti, mentre un maggior successo mostrano alcune forme di lavoro sussidiato; d) vi è evidenza che i programmi orientati ai giovani abbiano causato effetti di sostituzione, mentre restano incerti i vantaggi per i partecipanti; e) i programmi mostrano una maggiore efficacia al ridursi della scala di applicazione.

In un recente lavoro, Sianesi (2002) ha rilevato, sempre in riferimento alla Svezia, che l'evidenza sull'efficacia complessiva di tali programmi è abbastanza ambigua. Secondo lo studio in esame il lavoro sussidiato avrebbe la maggior efficacia, tuttavia esso si caratterizza come la misura che comporta i maggiori effetti di spiazzamento rispetto al lavoro regolare.

4. Riforme orientate al *welfare-to-work*. Il *New Deal* in Gran Bretagna

Il *welfare-to-work* si configura come una strategia d'intervento che assume, rielaborandoli in un *corpus* originale, alcuni aspetti del *workfare* di tipo statunitense con altri tipici dell'*activation* scandinava. In linea con l'ideologia del "*work-first*" che informa il modello statunitense del *workfare*, l'obiettivo del *welfare-to-work* è quello di

convertire, nel minor tempo possibile, i beneficiari del sistema di protezione sociale in lavoratori-contribuenti, fondandosi sul principio secondo cui “any job is a good job and the best way to succeed in the labour market is to join it”(Brown, 1997, p.4). Tale obiettivo è perseguito, nell’ambito della strategia in esame, mediante misure a carattere d’incentivo che mirano ad eliminare la cosiddetta *rational dependency* degli individui dal sistema di protezione sociale. Queste misure, infatti, da un lato, tramite la previsione di obblighi cui è necessario ottemperare, riducono l’appetibilità dei benefici erogati; e, dall’altro, tramite l’introduzione di agevolazioni di tipo fiscale e la disponibilità di servizi all’impiego, tendono ad incrementare i rendimenti che gli individui possono ottenere dal lavoro (*making work pay*). In linea con il *workfare* statunitense, il *welfare-to-work* propone un modello di protezione sociale che si contraddistingue per la temporaneità delle prestazioni erogate e per l’assenza di una rete di assistenza residuale, che dovrebbe garantire una protezione a quegli individui che mancano di adempiere alle obbligazioni previste.

Dal modello dell’*activation* scandinava, il *welfare-to-work* mutua il principio secondo cui allo Stato spetta la responsabilità di predisporre le condizioni più adeguate al fine di favorire la ricerca di lavoro da parte degli individui. Questo principio implica un deciso interventismo, che si manifesta sia nella predisposizione di politiche attive tendenti ad incrementare l’*occupabilità*, sia nella tendenza a coinvolgere, a questo fine, gli attori sociali.

Come Boeri-Layard-Nickell (2000) hanno spiegato in un recente *Rapporto* ai Primi Ministri di Regno Unito ed Italia, il *welfare-to-work* si basa sul principio di una reciproca obbligazione (*mutual obligation*) tra Stato ed individuo: lo Stato ha l’obbligo di assicurare che adeguate offerte di lavoro siano disponibili entro un ragionevole lasso di tempo dall’inizio dello stato di disoccupazione, e che gli individui siano messi in condizione di poter usufruire di tali offerte; dal canto loro, quest’ultimi, il cui diritto al beneficio si coniuga con una obbligazione a cercare attivamente lavoro, devono trarre vantaggio da tali offerte, pena la sospensione dei benefici.

Le riforme attuate in Gran Bretagna a partire dal 1998 si sono caratterizzate per l’aderenza al modello del *welfare-to-work* sopra delineato. Il nucleo di tali riforme è costituito dal *New Deal*, un programma previsto nella piattaforma politica che ha condotto il *New Labour* alla vittoria elettorale del 1997 (*Labour Party Manifesto*, 1997).

In linea con il modello del *welfare-to-work* cui s’ispira, il *New Deal* è strutturato in modo da fornire agli individui la necessaria assistenza per migliorare la propria *occupabilità* e quindi la prospettiva di trovare e mantenere un lavoro.

Principalmente orientato ai giovani d’età compresa tra i 18 e i 24 anni e ai disoccupati di lungo periodo (più di diciotto mesi), il *New Deal* è strutturato sulla base del principio secondo cui, trascorso un certo periodo di tempo, non è più possibile per alcun individuo rimanere inattivo e continuare a percepire benefici. L’attività diviene condizione necessaria per il sostegno. Coerentemente con tale principio, il reclutamento degli individui nel *New Deal*, è di norma automatico, decorso un certo periodo di tempo

durante il quale essi abbiano beneficiato dell'assistenza pubblica, principalmente sotto la forma di un sussidio di disoccupazione (*Jobseeker Allowance, JSA*⁵⁰).

Il *New Deal* è strutturato in modo da coinvolgere (su base locale) imprenditori, autorità amministrative, società di formazione, centri del lavoro (*jobcentres*), associazioni di volontariato, ed altri enti o organizzazioni interessate. Il coordinamento è affidato al *Jobcentre Plus*, un ente governativo che dall'aprile 2002 ha sostituito l'*Employment Service* nella guida dei *jobcentres*⁵¹.

I principali schemi d'intervento attuati nell'ambito del *New Deal* sono i seguenti: a) *New Deal for Young People (Ndy)*; b) *Enhanced New deal for long-term Unemployed people (Endltu)*⁵²; c) *New deal for Lone Parents (Ndlp)*; d) *New deal for Disabled People (Nddp)*. Le tavole 4.1 e 4.2 sintetizzano le principali caratteristiche dei summenzionati schemi.

E' importante innanzitutto notare che, mentre per i giovani d'età compresa tra i 18 e i 24 anni e per i disoccupati di lungo periodo, la partecipazione al programma è obbligatoria, a decorrere dal sesto (diciottesimo) mese dall'inizio dello stato di disoccupazione, per i genitori soli con figli a carico e per gli individui con impedimenti di tipo fisico o mentale, la partecipazione al programma è volontaria. Gli schemi a partecipazione volontaria, hanno come fine quello di fornire agli individui la necessaria assistenza al fine di renderne possibile (ed economicamente conveniente) la partecipazione al mercato del lavoro.

Negli schemi a partecipazione volontaria (maggiormente orientati verso il modello dell'*activation* piuttosto che verso quello del *workfare*), c'è un implicito riconoscimento sia delle barriere oggettive che le categorie di individui in esame incontrano nel muoversi dall'assistenza al mercato del lavoro (carenza di strutture adeguate per i disabili, cura della prole, etc.), sia delle problematiche connesse con la convenienza individuale di tale scelta, laddove la remunerazione percepita sul mercato potrebbe non essere sufficiente a compensare la perdita dei benefici che si subisce, situazione che potrebbe dare luogo a problemi del tipo *trappola della povertà*. La Tavola 4.1, illustra alcune delle misure previste dal *Ndlp* e dal *Nddp* per fronteggiare queste difficoltà ed incentivare l'offerta di lavoro da parte delle categorie obiettivo, in linea con il principio

⁵⁰ La *Jobseeker's Allowance* è stata introdotta il 7 ottobre 1996. Essa ha sostituito l'*Unemployment Benefit* e l'*Income Support* pagato ai disoccupati, fondendoli in un unico strutturato sussidio cui possono accedere: a) gli individui che sono disponibili a lavorare e che sono attivamente in cerca di lavoro, inclusi coloro che hanno un lavoro remunerato che li impegna per meno di sedici ore la settimana; b) le persone che sono impegnate in corsi di formazione pubblici. Nell'agosto del 2002 le persone che beneficiavano della JSA in Gran Bretagna erano 924000 (il 77.8% dei quali era costituito da uomini), lo 0.7% in meno rispetto all'agosto del 2001, quando i beneficiari erano 931000. L'ammontare del sussidio varia, in media, da £51.39 (€ 72,5) a £123.40 (€ 174) alla settimana, principalmente in relazione alla composizione del nucleo familiare. Nell'agosto del 2002, il 55.6% dei beneficiari aveva un'età compresa tra i 25 e i 49 anni, il 26.7% un'età compresa tra i 18 e i 24, il 16.6% e l'1.2% aveva, rispettivamente, più di 50 anni e meno di 18. (Fonte: *Jobseeker's Allowance Statistics: August 2002 Quarterly Statistical Enquiry, National Statistics*)

⁵¹ *Jobcentre plus*: a) aiuta gli individui ad ottenere un lavoro o a migliorare le loro *chances* di ottenerlo; b) fornisce informazioni agli individui che lavorano circa l'aiuto finanziario che essi possono ottenere; c) paga i benefici cui hanno diritto gli individui che non lavorano; d) fornisce agli individui informazioni sui benefici disponibili e li aiuta ad ottenerli (Fonte: *Jobcentre Plus Customer's charter*)

⁵² Che ha sostituito, a partire dall'aprile 2001, il *New Deal for Long Term Unemployed (Ndltu)*.

secondo cui “One of the aims of New Deal is to make sure that you are better off in work than on benefit”⁵³.

<p>New Deal for Lone Parents. Istituito nel mese di Ottobre 1998</p> <p>Il <i>New Deal for Lone Parents</i> è un programma a partecipazione <i>volontaria</i>, strutturato in modo da superare le difficoltà che incontrano le persone sole con figli a carico che intendono lavorare. La partecipazione al programma è prevista per coloro che non lavorano o che hanno un lavoro che li impegna per meno di 16 ore settimanali, ed è resa operativa attraverso gli uffici del <i>Jobcentre Plus</i> e i <i>Jobcentres</i>. Le persone sole con figli a carico che godono dell'<i>Income Support</i> ricevono un invito a far parte del programma. Coloro i quali non ricevono tale beneficio, possono entrare a far parte del programma richiedendolo in qualsiasi momento. Il Ndlp offre ai partecipanti l'accesso al mercato del lavoro, fornendo loro il necessario supporto per superare le difficoltà che essi possono incontrare. Ciascun partecipante è affidato a consulenti che: a) ne individuano le abilità e i bisogni formativi anche in relazione alla domanda di lavoro locale; b) lo aiutano a scrivere un CV e lo addestrano per eventuali colloqui di lavoro; c) lo aiutano nella risoluzione dei problemi legati alla cura della prole a carico (supporto finanziario per la cura della prole: fino a (circa) €140 settimanali per un figlio a carico, fino a €210 per due o più figli a carico); d) forniscono aiuto finanziario per coprire i costi necessari a trovare lavoro (spese di viaggio, spese per corsi di formazione); e) forniscono le necessarie informazioni sul come ottenere i benefici cui si ha diritto una volta reintegrati nel mercato del lavoro⁵⁴; f) offrono l'opportunità di ottenere un lavoro in prova (<i>work trial</i>), senza perdere i benefici.</p>
<p>New Deal for Disabled People. 1998. Attivo fino al mese di Marzo 2004</p> <p>Programma su base <i>volontaria</i> il cui obiettivo è quello di fornire agli individui con un impedimento di tipo fisico o mentale, la necessaria assistenza al fine di renderne possibile l'integrazione nel mercato del lavoro. I consulenti designati dal programma (<i>job brokers</i>) hanno il compito di aiutare i partecipanti nella ricerca del lavoro, fornendo loro il supporto (anche in termini di ulteriore formazione), necessario, sia inizialmente, sia una volta instaurato il rapporto di lavoro⁵⁵. Possono partecipare al programma, gli individui che in forza della loro condizione godono dell'assistenza pubblica (ad esempio percepiscono l'<i>Incapacity Benefit</i>). I datori di lavoro che reclutano personale tra i partecipanti al programma, ricevono un contributo da parte dello Stato per porre in essere quelle modifiche all'ambiente lavorativo necessarie affinché sia possibile il regolare svolgimento dell'attività da parte degli individui. A coloro che hanno richiesto assistenza per motivi di malattia o invalidità dopo il 2 luglio 2001, è concessa la possibilità di un colloquio con un consulente del locale <i>jobcentre</i>, che discute con essi le opzioni disponibili, e li informa circa il programma.</p>

Tavola 4.1. Fonte: UK Department for Work and Pensions

E' importante a questo proposito notare, che, come è stato peraltro riconosciuto sia dai suoi sostenitori (cfr. Dulmus *et al.*, 2000) che dai suoi critici (cfr. Standing, 1999), il modello statunitense del *workfare* non manifesta verso queste problematiche la stessa attenzione.

Per quanto riguarda gli schemi a partecipazione obbligatoria (tavola 4.2), il *New Deal for young people* è orientato ai giovani d'età compresa tra i 18 e i 24 anni, disoccupati da almeno sei mesi, mentre l'*Enhanced New Deal for Long Term Unemployed People* è orientato ai disoccupati di lungo periodo (più di diciotto mesi). Gli individui che partecipano al *Ndyp* o al *Endltu*, sperimentano un *gateway period* di durata fino a 4 mesi, nell'ambito del quale, consulenti del *Jobcentre Plus* forniscono loro, sulla base delle specifiche esigenze personali, assistenza per migliorare l'*occupabilità* e per

⁵³ Fonte: New Deal Online, sito web del governo britannico (www.newdeal.gov.uk).

⁵⁴ Ad esempio, il *Working Families Tax Credit* (che fornisce assistenza agli individui a basso reddito che lavorano almeno 16 ore settimanali e con almeno un figlio a carico) oppure il *Disabled Person's Tax Credit* (che fornisce assistenza agli individui che lavorano almeno 16 ore settimanali e che soffrono di una limitazione fisica o mentale che pregiudica la loro capacità di guadagno). I genitori soli che cominciano a lavorare potrebbero inoltre ricevere: a) due settimane extra di *Income Support* se essi hanno ricevuto l'*Income Support* o la *JSA* per 26 settimane senza interruzione (*Lone Parent's Benefit Run on*); b) supporto finanziario per le spese di abitazione (*Housing Benefit*); c) supporto per le cure della prole. (es. *Childcare subsidy*).

⁵⁵ “Job Brokers will be able to give: a) Advice about how to get a job; b) help matching your skills and abilities to what employers need; c) Advice on Training; d) Support when you start work” (fonte: NDDP, www.newdeal.gov.uk).

trovare un lavoro non sussidiato. Per gli individui di età compresa tra i 18 e i 24 anni che esauriscono il *gateway* ma ancora percepiscono la JSA, il New Deal prevede la scelta tra quattro diverse opzioni: a) un periodo di lavoro sussidiato (o, dal giugno 1998, supporto per diventare lavoratore autonomo); b) un periodo di istruzione/formazione; c) un lavoro nel settore ambientale; d) un lavoro nel settore volontario⁵⁶.

New Deal for Young People (Ndyp). Istituito nel mese di aprile 1998

Possono fare parte del programma, allo scadere del sesto mese, i giovani d'età compresa tra i 18 e i 24 anni che abbiano percepito la JSA senza interruzioni per 6 mesi. A quel punto la loro partecipazione è *obbligatoria*. A chi è già stato disoccupato per 6 mesi è richiesto di partecipare al new deal a partire dal successivo (previsto) colloquio semestrale (*restart interview*) con i consulenti del *jobcentre*, ma si può richiedere di entrare nel programma anche prima di allora. Il programma prevede un *gateway period* (fino a 4 mesi) durante il quale consulenti del *jobcentre plus* lavorano per migliorare l'*occupabilità* dei partecipanti e per trovare loro un lavoro non sussidiato. Coloro che non trovano lavoro sono incanalati in una delle opzioni seguenti: a) un semestre di lavoro sussidiato (da giugno 1998 anche supporto, risorse e consulenza, per diventare lavoratori autonomi); in questo caso gli individui sono lavoratori a tutti gli effetti, trattati in conformità ai termini e alle condizioni cui sono soggetti gli altri lavoratori, soggetti alla normale disciplina fiscale (compresi gli eventuali benefici). Il salario che essi ricevono deve essere almeno pari al sussidio che il datore di lavoro riceve dallo Stato. I datori di lavoro si impegnano a fornire la necessaria formazione e a mantenere in vita il rapporto alla fine del periodo sussidiato, se l'individuo mostra impegno e la necessaria attitudine. E' fatto divieto ai datori di lavoro di utilizzare il lavoro sussidiato per sostituire precedenti rapporti di lavoro; b) corso a tempo pieno di istruzione / formazione; questa opzione è prevista per gli individui senza una qualificazione di base. I partecipanti ricevono un sussidio equivalente alla loro JSA; c) un lavoro nel settore ambientale o in quello volontario; queste opzioni sono previste per gli individui che hanno una qualificazione di base ma non sono ancora pronti per il lavoro e per quelli che hanno un interesse specifico nell'acquisire esperienza in un lavoro specializzato nel settore volontario. Il particolare lavoro intrapreso varierà localmente a seconda delle circostanze. I partecipanti ricevono un sussidio, più un piccolo supplemento che essi ottengono sotto forma di salario. Per quanto possibile, dovrebbe essere consentita agli individui la scelta tra le opzioni previste. Se alla fine del periodo essi non hanno ancora un lavoro, di norma chiederanno la JSA ed entreranno in un *follow-through period*, durante il quale riceveranno la JSA ed un aiuto intensivo per trovare lavoro. La partecipazione al *follow-through* è successiva al completamento della *new deal option* (le *options* sono strutturate in modo da durare almeno 6 mesi)

Enhanced New Deal for Long Term Unemployed people(Endltu). Istituito nel mese di aprile 2001.

Sostituisce, a partire dall'aprile 2001 il Ndltu⁵⁷. Entrano nel programma gli individui d'età superiore ai 25 anni con JSA continua per 18 mesi. Le persone che entrano nel *New Deal* sperimentano un *Gateway period* (fino a 4 mesi), dove il tipo d'aiuto è adattato alle esigenze individuali. Per il gruppo d'età 25-49 ancora in JSA, il *Gateway* è seguito da un obbligatorio *Intensive Activity Period* (IAP) di 13-26 settimane. L' IAP include supporto in termini di formazione ed esperienze lavorative. Questo supporto è integrato con un'intensa attività di *jobsearch* per spostare al più presto le persone dall'IAP al lavoro. E' anche possibile che l'IAP consista in un supporto al lavoro autonomo o in un programma di occupabilità di base, strutturato in modo da superare le barriere che incontrano le persone che trovano particolarmente difficile trovare lavoro. In ultimo, per un piccolo numero di partecipanti al New Deal la misura più opportuna può essere un periodo di istruzione/formazione di durata fino a 12 mesi. E' possibile per i partecipanti optare per un lavoro sussidiato a qualsiasi fase del programma. Le persone d'età superiore ai 50 anni, che sono ancora in JSA alla fine del *gateway*, possono aderire, su base volontaria, all'IAP. Coloro che ritornano al JSA alla fine dell'IAP aderiscono al *Follow-Through*, in cui sperimenteranno un periodo di 6 settimane (eccezionalmente 13 settimane), di intensa ricerca di lavoro, strutturata in modo da sfruttare l'esperienza acquisita in IAP.

Tavola 4.2. Fonte: UK Department for Work and Pensions

⁵⁶ In linea con quanto previsto nel programma elettorale del *New Labour*, (Labour Party Manifesto, 1997, p.11), "We will give 250.000 under-25s opportunities for work, education and training. Four option will be on offer, each involving day-release education or training leading to a qualification...Rights and responsibilities must go hand in hand, without a fifth option of life on full benefit".

⁵⁷ Per quanto riguarda il *New Deal for Long Term Unemployed* (Ndltu), istituito nel mese di giugno del 1998, potevano accedere al programma, allo scadere del secondo anno, gli individui d'età superiore ai 25 anni con JSA continua per 2 anni. A quel punto la loro partecipazione era obbligatoria. A chi era già stato disoccupato per due anni, veniva richiesto di entrare nel *New Deal* al momento del suo successivo (previsto) colloquio annuale (*restart interview*) con i consulenti del *jobcentre*. Il programma prevedeva un *Advisory process* di 3-6 mesi, volto a migliorare l'*occupabilità* degli individui e a trovare loro un lavoro non sussidiato. Raggiunta la fine dell'*advisory process* senza un'opportunità di lavoro, gli individui potevano tornare alla normale attività di *jobseeker*, rientrando, eventualmente, nel programma, alla successiva *restart interview*.

Se, conclusa l'opzione a loro disposizione, essi non hanno ancora un lavoro, aderiscono ad un *Follow-trough period*, durante il quale ricevono la JSA ed un aiuto intensivo per trovare lavoro. Per gli individui di età compresa tra i 25 e i 49 anni (e, su base volontaria, per gli individui d'età superiore ai 50 anni), che ancora percepiscono la JSA, il *gateway* è invece seguito da un *Intensity Activity Period (IAP)* di 13-26 settimane, in cui un'intensa attività di ricerca di lavoro è coniugata con un supporto mirato a spostare, al più presto, gli individui dall'IAP al lavoro. Esaurito l'IAP, gli individui che ancora percepiscono la JSA, aderiscono al *Follow-Through*, che consiste in un periodo di 6-13 settimane di intensa ricerca di lavoro, strutturata in modo da sfruttare l'esperienza acquisita in IAP.

Senza alcuna pretesa di tentare in questa sede una valutazione esauriente del New Deal (un compito che per le ragioni che saranno messe in luce in seguito si rivela alquanto arduo, e che affronteremo in altra sede), e riferendoci, per motivi di spazio, principalmente agli schemi a partecipazione obbligatoria (Ndyp e Ndltu), illustreremo, in quel che segue, alcuni aspetti concernenti l'attuazione del programma⁵⁸.

Per quanto riguarda il Ndyp, fino al mese di settembre 2002 esso ha coinvolto 873.700 individui, 787.400 dei quali erano, a quella data, usciti dal programma, lasciando 86.200 partecipanti (di cui il 72% uomini)⁵⁹. Degli 86.200 partecipanti alla fine di settembre 2002, il 58.4% era in *Gateway*, il 25.5% in una delle *Options*, ed il 16.1% nel *Follow-Through*⁶⁰.

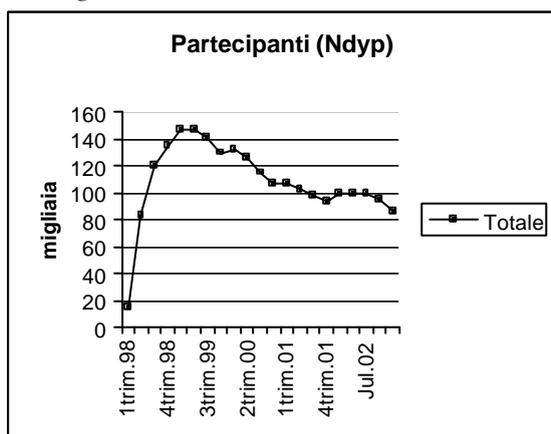


Grafico 4.1. Numero dei partecipanti al Ndyp

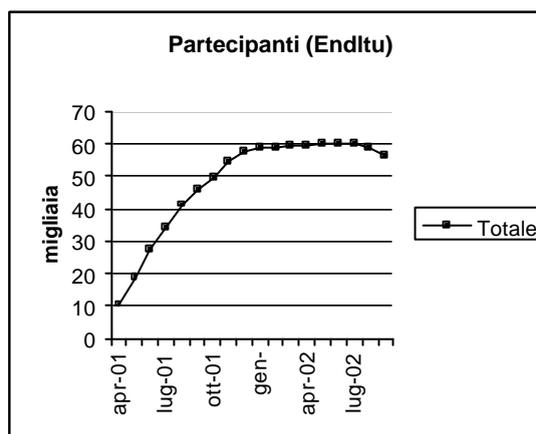


Grafico 4.2. Numero dei partecipanti al Endltu

Come mostra il grafico 4.1, il numero dei partecipanti al Ndyp è cresciuto rapidamente fino al primo trimestre 1999 (146.600 individui). Da quel momento la tendenza si è invertita. Una simile inversione di tendenza, a partire dal maggio 2002, si riscontra anche per l'Endltu (grafico 4.2). Si noti, viceversa, che il *New Deal for Lone Parents*, a partecipazione volontaria, ha visto crescere considerevolmente, lungo tutto il periodo

⁵⁸ I dati che illustreremo sono di fonte *National Statistics*. Le tabelle contengono nostre elaborazioni su questi dati.

⁵⁹ Il programma che meglio soddisfa le esigenze delle donne è il Ndyp. Degli 86.560 individui partecipanti al Ndyp alla fine di Marzo 2003, il 94% era costituito da donne.

⁶⁰ All'interno delle *options* gli individui erano così distribuiti: lavoro sussidiato 19,1%, istruzione/formazione 36,8%, settore volontario 23,2%, settore ambientale 20,9%. Si riscontra una marcata differenza tra la scelta praticata dagli uomini e quella praticata dalle donne per quanto riguarda la partecipazione al lavoro nel settore volontario (36,84% delle donne contro il 18,52 degli uomini), e la partecipazione al lavoro nel settore ambientale (7,02% delle donne contro 25,93% degli uomini).

d'attuazione, il numero dei partecipanti⁶¹ (e, tra questi, la percentuale di uomini sul totale). Se si considera la destinazione degli 823.300 individui che, nell'ambito del Ndyp, hanno lasciato il *gateway* entro settembre 2002 (tabella 4.1), si può notare che la percentuale di essi che ha ottenuto un lavoro non sussidiato (di durata superiore alle 13 settimane) è pari a circa un quarto dei partecipanti (26.24%).

Lavoro non sussidiato	Opzioni	Trasferimento altro Beneficio	Altro ⁶²	Destinazione sconosciuta
26.24	37.73	8.67	9.47	17.89

Tabella 4.1. Destinazione degli individui che hanno lasciato il *gateway* entro settembre 2002.

I dati riportati nella tabella 4.2, considerano invece la posizione, nel settembre 2002, di tre gruppi d'individui che ebbero il colloquio d'accesso al New Deal rispettivamente nel gennaio, aprile e luglio 2001.

	gennaio	aprile	luglio
Gateway	0.75	0.83	1.55
Opzioni	0.97	1.53	3
Follow-Through	2,28	3.99	5.78
Hanno lasciato il New Deal	95,99	93.65	89.67
per (sul totale gruppo campione):			
<i>Lavoro non sussidiato</i>	40.17	38.17	35.90
<i>Altri Benefici</i>	12.47	11.36	11.11
<i>Altra destinazione nota</i>	7.74	9.14	9.80
<i>Destinazione ignota</i>	35.62	34.97	32.85

Tabella 4.2. Posizione, a settembre 2002, di tre gruppi campione.

I dati sui tre gruppi campione mostrano che la probabilità di trovare lavoro, per gli individui partecipanti al programma, si attesta intorno al 36% a 14 mesi dal colloquio iniziale, e che tale probabilità aumenta di soli quattro punti percentuali dopo altri sette mesi. Questo riflette il fatto che, trascorso un anno, la composizione dei partecipanti al programma risente dell'uscita degli individui maggiormente impiegabili, la qual cosa riduce la probabilità che i rimanenti partecipanti, meno impiegabili, ottengano una collocazione nel mercato del lavoro. Quest' affermazione è confortata dall'osservazione che tra i partecipanti al Ndyp che ebbero il primo colloquio nel luglio 2001, il gruppo di individui che nel settembre 2002 aveva lasciato il programma per un lavoro non sussidiato, era costituito, per il 69%, da individui a più alta qualificazione.

Per quanto riguarda l'Endlto, dei 56.300 partecipanti alla fine di settembre 2002, il 62.88% era in *gateway*, il 4.97% in lavoro sussidiato, il 18.65% ed il 13.50%, rispettivamente in IAP ed in *follow-through*. Se si considera la distribuzione degli individui, per fasce d'età, nelle varie fasi del programma, si può notare che ben il 78.57% di quelli d'età compresa tra i 50 e i 54 anni, e l'85.71% di quelli d'età superiore ai 55 anni erano collocati nel *gateway* (contro una media, per gli individui d'età 25-49 pari al 58,7%). Questi dati inducono a ritenere che le due ultime fasi della strategia

⁶¹ Passati da 57.260 (Dic.01) a 71.450 (Mar.02), e da 83.350 (Nov. 02) a 86.560 (Mar. 03).

⁶² Include, ad esempio, gli individui che lasciano il Gateway ma continuano a percepire la JSA.

approntata dall'Endltu (IAP e *follow-Through*, su base volontaria) che si sostanziano in una serie d'opportunità di formazione ed esperienze lavorative (oltreché in un'intensa attività di ricerca di lavoro), non sia percepita, dai disoccupati di lungo periodo, d'età inferiore ai 50 anni, come un'opportunità da cogliere⁶³.

E' utile a questo proposito evidenziare quella che sembra essere una caratteristica cruciale del New Deal: la riduzione della sua efficacia nel condurre gli individui in un lavoro non sussidiato, a mano a mano che la loro età aumenta. A riprova di questa affermazione, si consideri la tabella 4.3, che mostra, discriminando per fasce d'età, la quota d'individui partecipanti all'Endltu, che ha abbandonato il programma per un lavoro sussidiato. Come si può notare, la percentuale di coloro che hanno lasciato l'Endltu per questo motivo, si riduce all'aumentare dell'età dei partecipanti, passando dal 23.04% per la fascia 25-29, al 20.69%, 19.02%, ed infine 11.25%, rispettivamente, per le fasce d'età 35-39, 45-49, 55+.

Età	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55+
Quota d'individui in lavoro non sussidiato	23.04	21.46	20.69	18.27	19.02	16.09	11.25

Tabella 4.3. Individui che lasciano l'Endltu per un lavoro non sussidiato (% per fascia d'età).

A riprova ulteriore della precedente affermazione, si consideri la tabella 4.4, che mostra le quote d'individui che hanno lasciato, rispettivamente, il Ndyp e l'Endltu, ad una certa fase del programma, e che hanno trovato un lavoro non sussidiato. Come si può facilmente apprezzare, la probabilità di trovare un lavoro non sussidiato è più alta per i partecipanti al Ndyp, a prescindere dalla particolare fase del programma che si considera⁶⁴.

	Tutte le fasi	Prima del primo colloquio	Durante il Gateway	Da un'opzione/IAP	Da follow Through
Ndyp	39.59	34.38	43.63	42.14	29.78
Endltu	28	26.67	30.33	26.03	14.84

Tabella 4.4. Quota di partecipanti che lasciano il New Deal per un lavoro non sussidiato per fase del Ndyp e dell'Endltu

Se si osserva nuovamente la tabella 4.4, si può notare un'altra caratteristica rilevante del New Deal: la probabilità che i partecipanti hanno di essere collocati in un lavoro non sussidiato, si riduce drammaticamente dopo il *gateway*. La quota di individui che fanno parte del Ndyp e che ottengono un lavoro non sussidiato, si riduce, avanzando nel programma, dal 43.63% al 42.14% ed infine al 29.78%. Per i partecipanti all'Endltu si passa dal 30.33% al 26.03% al 14.84%.

La considerazione ulteriore che ben il 52,74% dei partecipanti abbandona l'Endltu durante l'IAP per una destinazione non nota⁶⁵, e che ben il 64,52% degli individui abbandona il *follow-through* per tornare alla JSA, induce a ritenere che, così come per il

⁶³ Si noti che una delle opzioni previste nell'ambito dell'IAP consiste in un'opportunità di istruzione/formazione (education and training opportunity). A fronte di una partecipazione pari al 2.38% per gli individui d'età 25-29, si riscontra un tasso di partecipazione pari a zero per la fascia d'età 50+.

⁶⁴ In effetti, come i dati a nostra disposizione mostrano, circa il 34% degli individui d'età 50+ partecipanti al programma ritornano alla JSA, contro una media, per la fascia d'età 25-49 pari al 6%.

⁶⁵ Secondo il National Statistics, molti di questi individui, trovano lavoro, ma preferiscono non dichiararlo.

Ndyp, anche per l'Endlto, le prime fasi del programma, in cui vengono ricollocati sul mercato gli individui maggiormente *impiegabili*, siano le più importanti.

I risultati dell'analisi condotta nel presente paragrafo ci inducono a sostenere l'idea che il New Deal mostri la sua massima efficacia nel raggiungere lo scopo prefissato, cioè veicolare i partecipanti in un lavoro non sussidiato: a) quando gli individui sono giovani, altamente impiegabili; b) nella prima fase del programma, in cui il servizio fornito si sostanzia in un'attività di consulenza e assistenza agli individui disoccupati in cerca di lavoro. Questi risultati sono in linea con l'evidenza empirica raccolta a livello internazionale circa l'efficacia delle politiche attive del lavoro (cfr. Martins, 1998). Così come in linea con l'evidenza raccolta a livello internazionale è il fatto che il New Deal palesa una notevole efficacia nel sostenere l'ingresso (o il reingresso) delle donne con figli a carico nel mercato del lavoro. Si noti a questo proposito che fino al marzo 2003, ben il 53% dei partecipanti al *New Deal for Lone Parents* (il 94% dei quali donne) ha lasciato il programma per una occupazione.

Questi risultati non devono oscurare le difficoltà connesse con una complessiva valutazione del programma, che muovendosi in una prospettiva di lungo periodo, sia in grado di tenere in considerazione informazioni relative alla qualità del lavoro cui i partecipanti al programma hanno accesso, alla sua durata e remunerazione, nonché agli effetti perversi (*deadweight, displacement e substitution effects*⁶⁶) cui il programma stesso dà luogo. Su questi punti si sono concentrate le critiche alla strategia del *welfare-to-work* adottata dal New Labour⁶⁷ (Peck-Theodore, 2000; Rose, 2001), oltretutto sul fatto che essa sarebbe una *fair weather policy*, passiva rispetto alle condizioni dal lato della domanda nel mercato del lavoro⁶⁸. Su quest'ultimo punto suscitano un notevole interesse le considerazioni svolte da Layard (1997), uno dei più convinti sostenitori del New Deal e consulente del governo britannico⁶⁹.

Queste considerazioni devono spingere, a nostro parere nella direzione di approfondire la valutazione degli effetti del programma in esame. A questo si oppone, tuttavia, una

⁶⁶ Questi effetti si verificano quando i partecipanti al programma avrebbero comunque trovato lavoro in assenza dello stesso, oppure quando essi trovano lavoro a spese di non partecipanti.

⁶⁷ Secondo Peck-Theodore (2000, p.124), "Work first approaches,...., can be seen as a part of a wider attempt to realign welfare provisions, incentives structures and work expectations in light of the *realities* of flexible employment; their aim is to (re)socialize welfare recipients for contingent work".

⁶⁸ Le critiche al New Deal, seguendo Brett (2002), possono essere fondamentalmente sintetizzate in tre punti. Esso: a) spingerebbe i lavoratori ad occupare impieghi instabili, insicuri ed a bassa remunerazione, accentuando la precarietà ed il rischio di povertà per i lavoratori; b) sarebbe caratterizzato, così come il *workfare* statunitense, da sotto-investimento in formazione; c) farebbe leva sul lato dell'offerta, mentre la disoccupazione di lungo periodo dipende dalla insufficiente domanda di lavoro. Secondo l'autore in questione, sebbene queste critiche siano pertinenti con riferimento al *workfare* di stampo statunitense, non lo sono con riferimento al New Deal, che pur fondandosi su quel modello, lo ha emendato dei suoi principali difetti (prevedendo risorse più cospicue per la formazione, misure fiscali come il *Working families Tax Credit* che non penalizzano il lavoro, orientando il programma principalmente ai giovani). Secondo Brett, anzi, il New Deal si configurerebbe come un modello per il welfare state del futuro.

⁶⁹ Il ragionamento di Layard (anche in Boeri-Layard-Nickell, 2000) può essere sintetizzato come segue. In un particolare anno, il livello della disoccupazione è determinato dal livello della domanda aggregata. Tuttavia la disoccupazione non può essere ridotta all'infinito espandendo la domanda (ad un certo punto, la domanda di lavoratori farebbe crescere le pretese dei sindacati e fermerebbe il processo). La questione chiave è come ridurre il livello della disoccupazione al quale si manifestano tendenze inflazionistiche. Per tenere la disoccupazione sotto controllo, le imprese devono trovare ragionevolmente semplice riempire i posti vacanti. Ciò significa che la disoccupazione deve essere alta, oppure che il bacino dei disoccupati deve essere composto da persone altamente occupabili. In questo caso la disoccupazione può ridursi senza che l'inflazione aumenti. Programmi come il New Deal, sono un modo per far sì che ciò avvenga.

difficoltà, legata alla brevità del periodo di attuazione del New Deal, cioè la mancanza di dati adeguati che consentano di condurre un'analisi approfondita su alcuni degli aspetti problematici che abbiamo sopra evidenziato.

5. Conclusioni: il pericolo delle riforme asimmetriche

Come abbiamo precedentemente posto in luce, una delle novità riscontrabili in ambito europeo nel corso degli anni novanta è stata quella di collegare la riforma dei sistemi di protezione sociale alla riforma del mercato del lavoro. Questo legame è stato stabilito, da un lato, per ridurre i costi sociali della flessibilità, consentendo - attraverso l'adeguamento della rete di protezione sociale - la realizzazione delle riforme concernenti il mercato del lavoro, considerate necessarie in un contesto di accresciuta competitività internazionale; e, dall'altro, per favorire, soprattutto attraverso l'obiettivo di un incremento dei tassi di occupazione, la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale.

Nei paragrafi precedenti abbiamo illustrato tre linee di riforma (*activation, insertion e welfare to work*) lungo le quali si sono mossi alcuni gruppi di Paesi dell'Unione Europea.

A nostro giudizio, risulta possibile individuare, esaminando le riforme attuate negli anni novanta, un principio ispiratore comune. Questo si concretizza nell'idea che gli individui acquisiscono titolo all'assistenza pubblica dando prova della volontà di voler tenere un atteggiamento attivo. Tra le conseguenze di questo principio vi è quella per cui la relazione tra Stato ed individuo assistito si è venuta a configurare come una relazione di tipo *contrattualistico*, nell'ambito della quale risultano definite precise obbligazioni per le parti. Come è stato precedentemente posto in luce, tali obbligazioni assumono un diverso contenuto nell'ambito delle tre tendenze di riforma, in relazione al diverso orientamento politico dei gruppi di paesi che ad esse si richiamano.

Diversamente dai paesi che hanno scelto un preciso sentiero di riforma, un altro gruppo, all'opposto, non ha ancora manifestato alcun chiaro orientamento, impegnandosi in modifiche parziali, per lo più incentrate sulla revisione delle norme concernenti la regolamentazione del mercato del lavoro.

Con l'espressione *riforme asimmetriche* intendiamo appunto riferirci a quelle politiche non fondate su di una prospettiva tale da stabilire uno stretto legame tra la riforma del sistema di protezione sociale e quella del mercato del lavoro. Seppur nelle specificità nazionali, nel gruppo di Paesi che ha attuato un complesso di riforme che può essere definito come asimmetrico, è possibile ricondurre l'Italia, l'Irlanda e parzialmente la Germania.

Il caso dell'Italia, egregiamente descritto in Boeri-Perotti (2001), appare emblematico. A partire dal 1997 sono state introdotte una serie di riforme volte soprattutto a deregolamentare il mercato del lavoro, ad introdurre tipologie contrattuali maggiormente flessibili e ad abolire il monopolio pubblico del collocamento (cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2001, 2003). Tuttavia non si è avviata una trasformazione complessiva del sistema di protezione sociale per favorire il raggiungimento degli obiettivi fissati e ridurre le conseguenze negative delle riforme in termini di costi sociali. Come Bertola *et al.* (2001) hanno notato, le riforme attuate in

Italia, hanno acuito il conflitto tra una componente del mercato del lavoro fortemente protetta, ed una che è soggetta a forte instabilità con notevole rischio di esclusione, e per la quale non è ancora prevista una strutturata rete di protezione sociale. Il sistema del welfare italiano appare ancora fortemente sbilanciato verso la spesa pensionistica (con conseguente inasprimento del conflitto intergenerazionale). Un tentativo di riformare il welfare italiano, sull'esempio dell'esperienza dell'*insertion* francese, è stato compiuto nel 1998 con l'introduzione, a carattere sperimentale, di uno schema di *reddito minimo d'inserimento* (RMI). Tuttavia, già a partire dal 2001, questo strumento è stato del tutto ignorato, con la conseguenza che l'esperienza del RMI può essere considerata ormai un'*occasione mancata* (Boeri-Perotti, 2001). E' comunque opportuno sottolineare, che, nel periodo di attuazione, la partecipazione al reddito minimo di inserimento (che rappresentava una inversione di tendenza rispetto alla caratteristica del sistema italiano di legare la protezione sociale alla posizione nel mercato del lavoro), si è configurata soltanto come un supporto per ottenere benefici assistenziali. In particolare il tasso di contrattualizzazione è stato basso e l'attivazione prevista per i beneficiari non sembra essere stata adeguata. Simili considerazioni possono essere svolte con riferimento all'esperienza dei *Lavori Socialmente Utili* (LSU) che non si sono affatto configurati come un esperimento in linea con il principio della reciproca obbligazione, ma come una misura assistenziale (a questo riguardo sarebbe interessante sapere in che misura lo Stato si è configurato come un datore di lavoro di ultima istanza assorbendo nel settore pubblico gli individui appartenenti al bacino dei beneficiari).

Per quanto riguarda la Germania, il suo sistema di protezione sociale rimane tuttora imperniato su di una concezione del welfare di tipo bismarckiano, ed il principio dell'obbligazione reciproca è limitato alla sola *SocialHilfe* nell'ambito dello schema *Hilfe zur Arbeit* (*HZA*), che prevede lavoro in cambio di assistenza. Varato nel 1962, questo strumento è rimasto praticamente inattivo fino agli anni novanta, in quanto il bacino degli utenti era composto quasi esclusivamente da disabili. Con l'unificazione e le difficoltà congiunturali, l'aiuto sociale è stato esteso a persone in grado di prestare un'attività lavorativa, e il programma *HZA* è divenuto uno strumento destinato a favorire il reinserimento nel mercato del lavoro degli assistiti. Sebbene il dibattito in corso in questo paese sia molto intenso al momento, la Germania non ha ancora manifestato alcun orientamento preciso circa la direzione che intende seguire nella riforma del suo stato sociale.

Anche in Irlanda, le importanti riforme della legislazione, introdotte con l'esplicito appoggio dei sindacati dei lavoratori, e volte a rendere maggiormente flessibile e deregolamentato il mercato del lavoro, non hanno condotto ad una modificazione del modello di stato sociale, il cui punto di riferimento resta il capofamiglia maschio lavoratore (*male bread winner*). L'esperienza irlandese è egregiamente descritta da O'Connor (1999), che illustra peraltro l'evidenza disponibile in termini di incremento della povertà e dell'esclusione sociale cui questo tipo di politiche ha dato luogo.

Riferimenti Bibliografici

Arriba A., Ibàñez Z., (2002), "Minimum Income Guarantee and Social Assistance", Unidad de Políticas Comparadas, (CSIC), *Working Paper*, 02-12

- Arriba A., Moreno L., (2002), "Spain : Poverty, Social Exclusion and Safety Nets", Unidad de Policas Compadas (CSIC), *Documento de Trabajo*, 02-10
- Barbier, J.C., Théret, B., (2000), "The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence", *The Year 2000 International Research Conference on Social Security*, Helsinki, September 2000
- Barbier, J.C., (2002), "Des modèles d'insertion en Europe?", *Communication au colloque de l'Association d'Économie politique "Les défis de l'intégration sur le marché du travail"*
- Barbier, J. C., (2001) "Welfare to Work Policies in Europe", Document de Travail, *Centre d'études de l'emploi*,11
- Beaudry, R., (2002), "Workfare and Welfare", CCGES/CCEAE, *Working Papers Series*, York University
- Bertola, G., Boeri, T., Nicoletti, G., (2001), *Protezione sociale, occupazione e integrazione europea*, Il Mulino
- Boeri, T., Layard, R., Nickell, S., (2000), *Welfare-to-Work and the Fight against Long-Term Unemployment*, Report to the Prime Ministers Blair and D'Alema
- Boeri, T., Perotti, R., (2001), "Less Pensions, more Welfare", Paper presented at the conference on *The Frontiers of Economic Research in Italy*, Rome, Sept. 2001
- Bourguignon, F., (2001), "Revenu minimum et redistribution optimale des revenus: fondements théoriques", *Économie et Statistique*, 346-347, 6/7
- Brown, A., (1997), *Work first: How to implement an employment-focused approach to welfare reform*, Manpower Demonstration Research Corporation, New York
- Calmfors, L., Forslund, A., Hemström, M., (2001), "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences", *Swedish Economic Policy Review*, vol 8, nr 2
- Commissione Europea, (2002), *Impact Evaluation of the European Employment Strategy*, Ottobre
- da Costa, A. B., (2002), "Minimum Guaranteed Income and Basic Income in Portugal", *Paper for 9th International Congress Basic Income European Network*, Geneva, September, 12-14, 2002
- Dulmus, C.N., Rapp-Paglicci, L.A., Sarafin, D.J., Wodarski, J.S., Feit, M.D., (2000), "Workfare Programs: Issues and Recommendations for Self-Sufficiency", *Journal of Human Behaviour in the Social Environment*
- Eme, F., (1997), "Au frontiers de l'économie: politiques et pratiques d'insertion", *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. CIII, pp. 313-333
- Esping-Andersen, G., (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, (2002-2003), *Integrated Approaches to Active Welfare and Employment Policies*, Rapporti disponibili on-line, <http://www.eurofound.eu.int>
- Ferrera, M., Hemerijck, A., Rhodes, M., (2000), *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Rapporto preparato per la Presidenza Portoghese dell'Unione Europea, Oeiras, Celta Editora

- Fredriksson, P., Johansson, P., "Employment, Mobility, and Active Labour Market Programs", *Working Paper* 2003:3, IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation
- Friedlander, D., Greenberg, D., H., Robins, P., K., (1997), "Evaluating government training programs for the economically disadvantaged", *Journal of Economic Literature*, 35 (4)
- Gueron, J., M., (1990), "Work and Welfare : Lessons on Employment Programs", *Journal of Economic Perspectives*, 4 (1)
- Guillén, A., Alvarez, S., Adão e Silva, P. (2001), "Redesigning the Spanish and Portuguese Welfare State: The Impact of Accession into the European Union", *Center for European Studies Paper*, No. 85.
- Gutman, A., (1998), *Work and Welfare*, Princeton University Press
- Hemerijck, A., (2002), "Come cambia il modello sociale europeo", *Stato e Mercato*, 65
- INSEE (2002), "Le retour à l'emploi des allocataires du RMI: les enseignements de l'enquête sur le devenir des personnes sorties du RMI", in *Santé et solidarité*, 1
- Kildal, N., (2001), "Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies", *International Labour Office*, Geneva
- Laparra, M., Aguilar, M., (1997), "Social Exclusion and Minimum Income Programs in Spain", *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, vol. 3, Florence Conference, Paris, Mission Recherche et Expérimentation (MIRE).
- Layard, R., (1997), "Preventing Long-term Unemployment", in Philpott, J. , *Working for full employment*, London, Routledge
- Lenoir, R., (1974), *Les exclus: un français sur dix*, Paris, Seuil
- L'Horty, Y., Parent, A. (2000), "RMI et flexibilité sur le marché du travail", in *Économie et Société*, n. 21, n.4/2000
- Lødemel, I., Trickey, H., (2001), *An Offer You Can't Refuse*, The Policy Press
- Martin, J.P., (1998), "What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences", OECD, *Labour Market and Social Policy Occasional Paper*, 35
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, (2001), *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, Roma
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, (2003), *Libro Bianco sul welfare*, Roma
- Mutual Information System on Employment Policy in Europe (MISEP), (1996-2002), *Basic Information Reports*, disponibili on-line, <http://www.eu-employment-observatory.net/en/publications/bir/>
- Morel S. (2002), "Modèle du workfare ou modèle de l'insertion? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec", *Condition Feminine Canada*, disponibile on-line, http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/0662323467/200209_0662323467_1_e.html
- OECD, (1994), *The OECD Jobs Strategy*, Paris
- O'Connor, J.S., (2001), "Welfare State Development in the Context of European Integration and Economic Convergence: Situating Ireland within the European Union Context", *Paper prepared for presentation at RC 19 Workshop*, Oviedo, Spain, September

- Peck, J., Theodore, N., (2000), "Work First: Workfare and the Regulation of Contingent Labour Markets", *Cambridge Journal of Economics*, 24
- Rose, N., E., (2001), "Public Employment Programs, Workfare, and Welfare Reform", *Review of Radical Political Economics*, 33
- Sénat de la République Française, *Rapport sur le Revenu Minimum d'Insertion*, session ordinaire de 2002-2003, 21 mai 2003, n. 304,
- Sianesi, B., (2002), "Differential Effects of Swedish Active Labour Market Programmes for Unemployed Adults during the 1990s", Working Paper series, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, 5
- Standing, G., (1999), *Global Labour Flexibility*, Macmillan Press LTD
- Wuhl S. (1991), *Du chômage à l'exclusion*, Paris, Syros.

