



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

# Politiche di attivazione: una comparazione europea

**Roberto Rizza**

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

# Attivazione

Politiche di welfare influenzate dall'idea che esclusione sociale, povertà, disoccupazione sono problemi da risolvere favorendo o forzando la partecipazione al mercato del lavoro dei potenziali aventi diritto alle misure assistenziali di sostegno al reddito



# Politiche di attivazione

Passaggio ad **active welfare state** si manifesta soprattutto su tre terreni al di là delle tradizionali tutele del lavoro o dei trasferimenti a sostegno del reddito:

- conciliazione famiglia-lavoro
- inserimento lavorativo
- formazione/apprendimento continuo
- invecchiamento attivo



# Il concetto di attivazione

Contesto generale entro il quale prende forma:

- **globalizzazione economica:** pressioni ai governi nazionali affinché sia creato un clima economico favorevole aggiornando le politiche del lavoro in tale direzione
- **cambiamenti demografici:** crescita della popolazione anziana, cambiamenti nella composizione della forza lavoro, migrazioni
- **mutamenti del mercato del lavoro:** disoccupazione di lunga durata, instabilità delle carriere lavorative, cambiamenti quantitativi e qualitativi della domanda e dell'offerta
- **processi di individualizzazione e differenziazione:** le biografie dei cittadini sono meno standardizzate, meno prevedibili, per effetto dei cambiamenti nella famiglia e del lavoro
- **riduzione della spesa pubblica**



# Il concetto di attivazione

Le politiche di attivazione sono guidate dal **principio della condizionalità** (chi non partecipa a programmi di attivazione e inserimento perde il diritto ai sostegni “passivi”) e possono essere rette da differenti criteri:

- **Riduzione** dei benefici connessi alle politiche passive al fine di “attivare” i beneficiari
- **Complementarietà** tra politiche passive e attive senza ridurre le prime, promuovendo la partecipazione al lavoro utilizzando la leva della formazione
- **Sostituzione** delle politiche passive con quelle di attivazione: “work instead of benefit” al posto di “work for benefit policies”



# Attivazione

Tre principali passaggi:

- Modello svedese a partire dagli anni '40
- Raccomandazione dell'OECD del 1964 che mirava a promuovere politiche attive del lavoro
- L'adozione, sempre da parte dell'OECD, a partire dal 1994, in un contesto di riforme del mercato del lavoro e del welfare, dell'attivazione come criterio chiave



# Politiche di attivazione

Due variabili di grande rilevanza

1. Variabilità dei modelli e degli approcci di attivazione tra un regime di welfare e l'altro (dipendono dalla concezione prevalente di esclusione e disoccupazione e i rimedi con cui affrontare il problema, dalla concezione morale dei beneficiari delle misure di sostegno ad esempio)



# Politiche di attivazione

2. Dall'efficienza dei servizi per il lavoro e dalla loro capacità di rendere effettiva l'attivazione dei beneficiari





# Attivazione: modello britannico - Anni '90

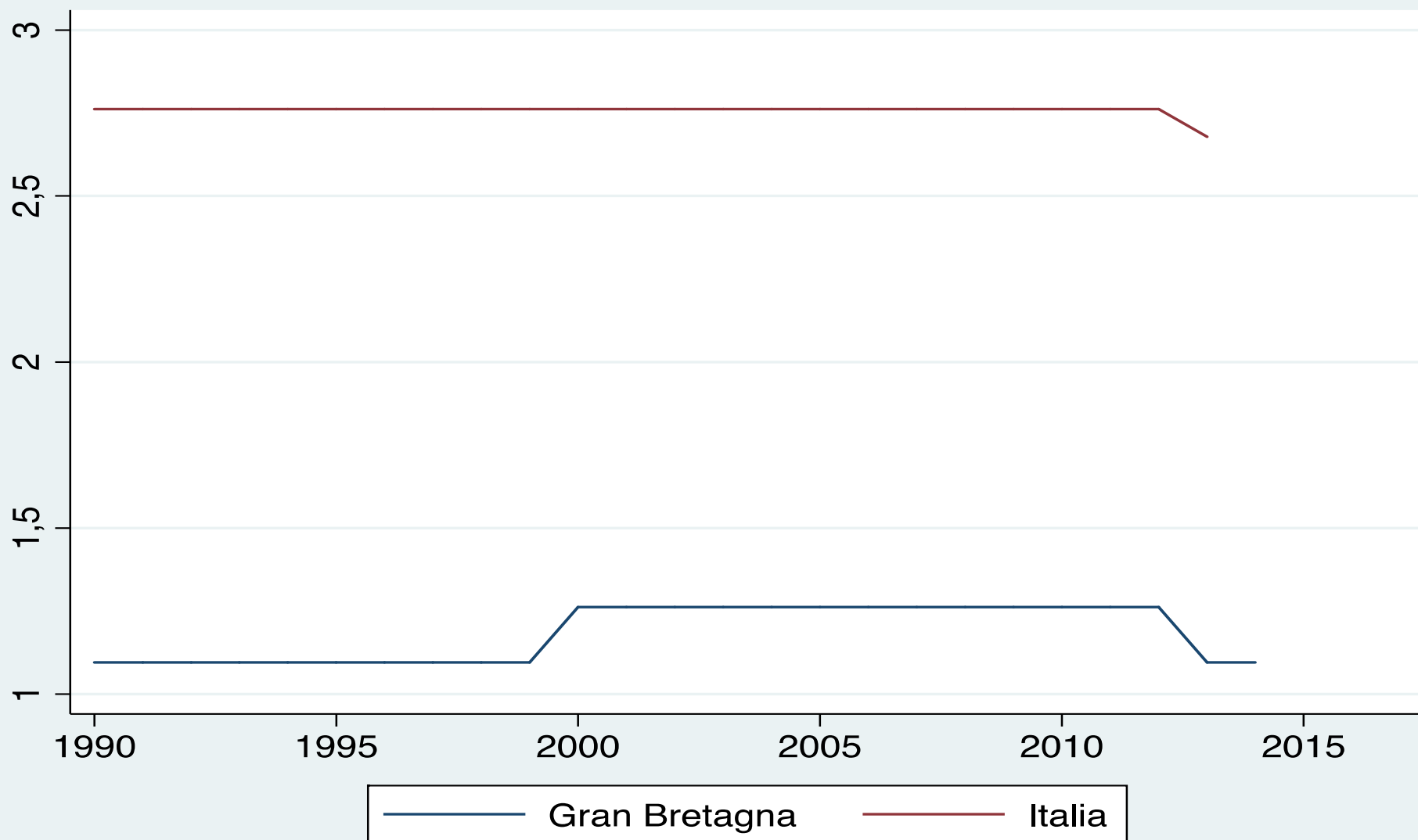
'*in work benefits*' di natura fiscale: crediti di imposta al fine di rendere il lavoro, anche a basso salario, preferibile rispetto alla condizione di assistito.

basso indice di protezione dal licenziamento (EPL)

indennità e tutele per i lavoratori disoccupati:  
criteri di eleggibilità stringenti e condizioni vincolanti per l'accesso alle prestazioni



# EPL: lavoro a tempo indeterminato



# Attivazione: modello britannico - Anni '90

- In linea con una visione **workfarista**, le condizioni poste per la fruizione dei sussidi hanno spinto i disoccupati ad accettare qualunque offerta di lavoro secondo l'imperativo *work first*.
- Crescita dei lavoratori a basso salario



# Attivazione: modello britannico - Anni 2000

**New Labour** *interviene* su tre fronti:

- incremento dei salari minimi
- maggiori investimenti nell'innalzamento del capitale umano
- riorganizzazione e potenziamento dei servizi per l'impiego (Job Centre)



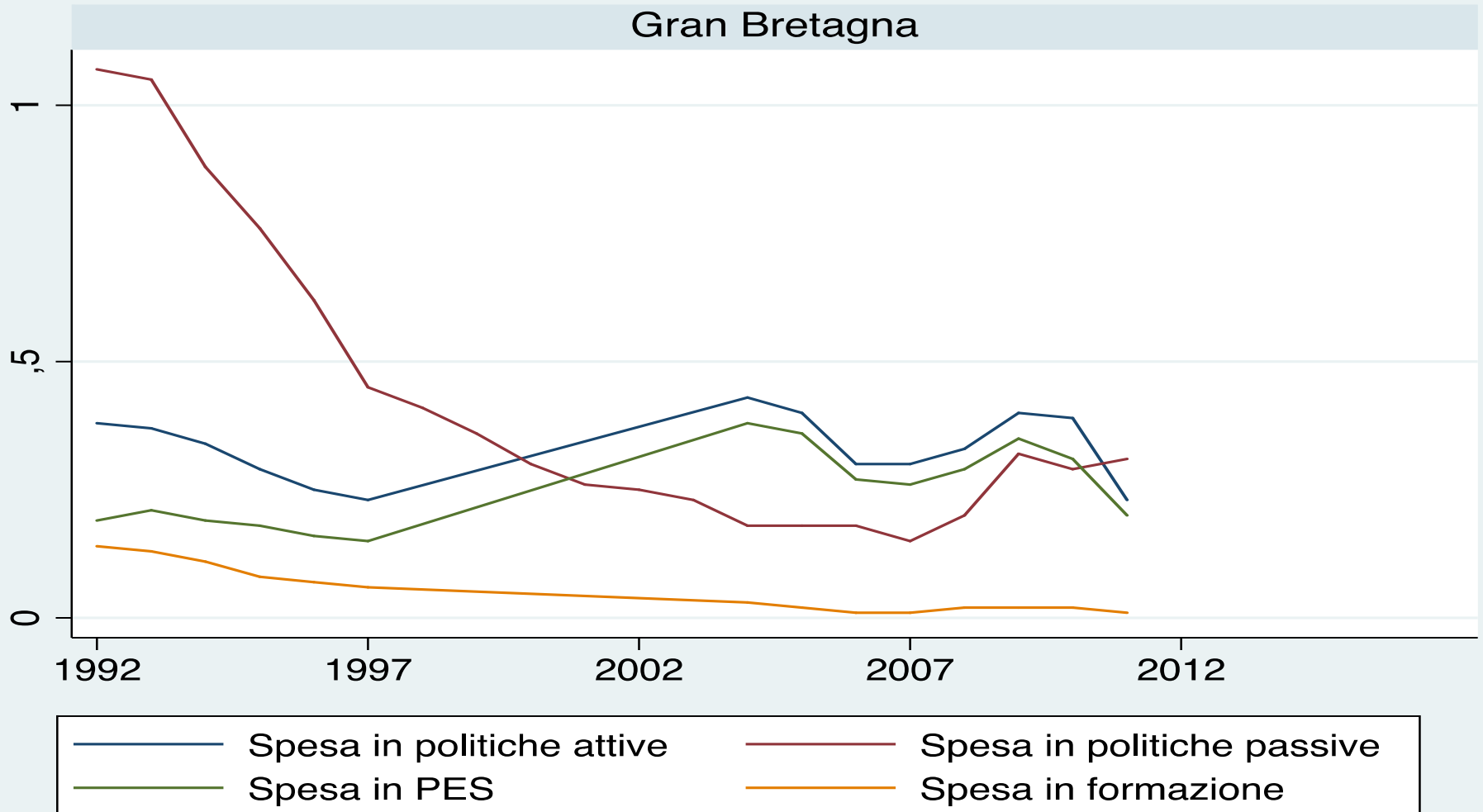
# Attivazione: modello britannico - Anni 2000

**JobCentre Plus (JCP):** un unico ente per il pagamento delle prestazioni per le persone in età da lavoro e i servizi per l'inserimento occupazionale che ha gli obiettivi di:

- accrescere l'offerta di lavoro aiutando (ma spesso costringendo) il maggior numero di disoccupati e di inattivi in età lavorativa ad accettare un lavoro o a lavorare in proprio
- offrire ai datori di lavoro servizi di qualità



# Spesa in Politiche del Lavoro (% GDP)



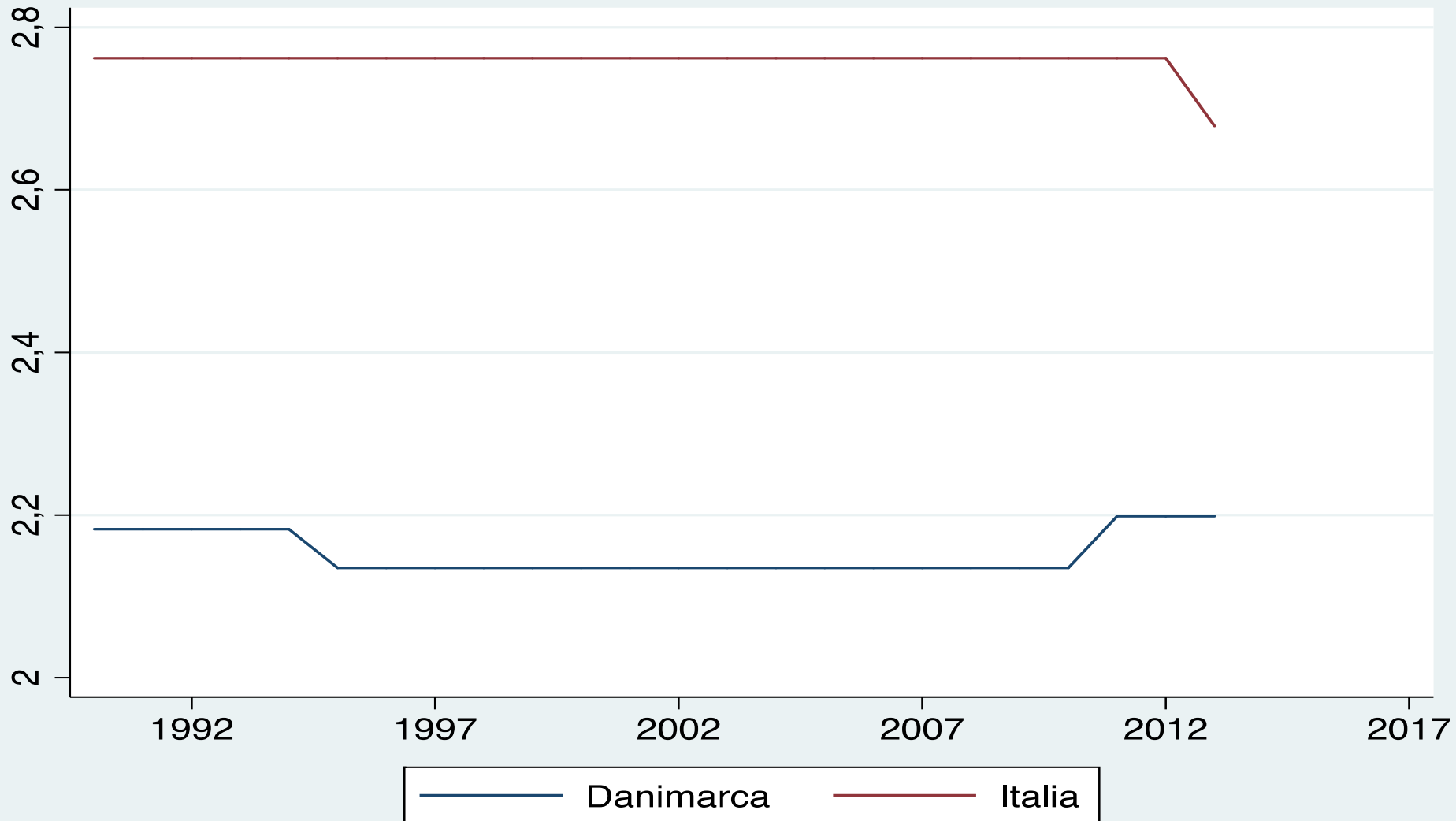
# Attivazione: modello danese

## Flexicurity: golden triangle

1.
  - mercato del lavoro con debole protezione dell'occupazione dal punto di vista legislativo
  - ampia mobilità del lavoro (circa il 30% della popolazione attiva cambia lavoro ogni anno)
  - libertà da parte dei datori di lavoro di licenziare, ma anche facilità nell'assumere (**hire & fire**)
  - concertazione fra le parti sociali nel contesto di un orientamento cooperativo tra le associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro
  - decentramento



# EPL: lavoro a tempo indeterminato





# Attivazione: modello danese

## 2.

Elevata protezione del reddito in caso di disoccupazione sostenuta da due pilastri:

- assicurativo, partecipazione sindacale alla gestione dei fondi finanziati pubblicamente mediante la fiscalità generale e solo in parte attraverso la contribuzione dei lavoratori (sistema Ghent)
- protezione estremamente generosa: durata che può arrivare anche fino a 4 anni.
- Il secondo pilastro, assistenziale, è rivolto alle persone in stato di necessità che non sono incluse negli schemi assicurativi e che non possiedono risorse sufficienti al sostentamento



# Attivazione: modello danese

3.

Sistema di politiche attive ampio, forte presenza dei servizi per l'impiego e programmi estensivi di formazione. Effetti:

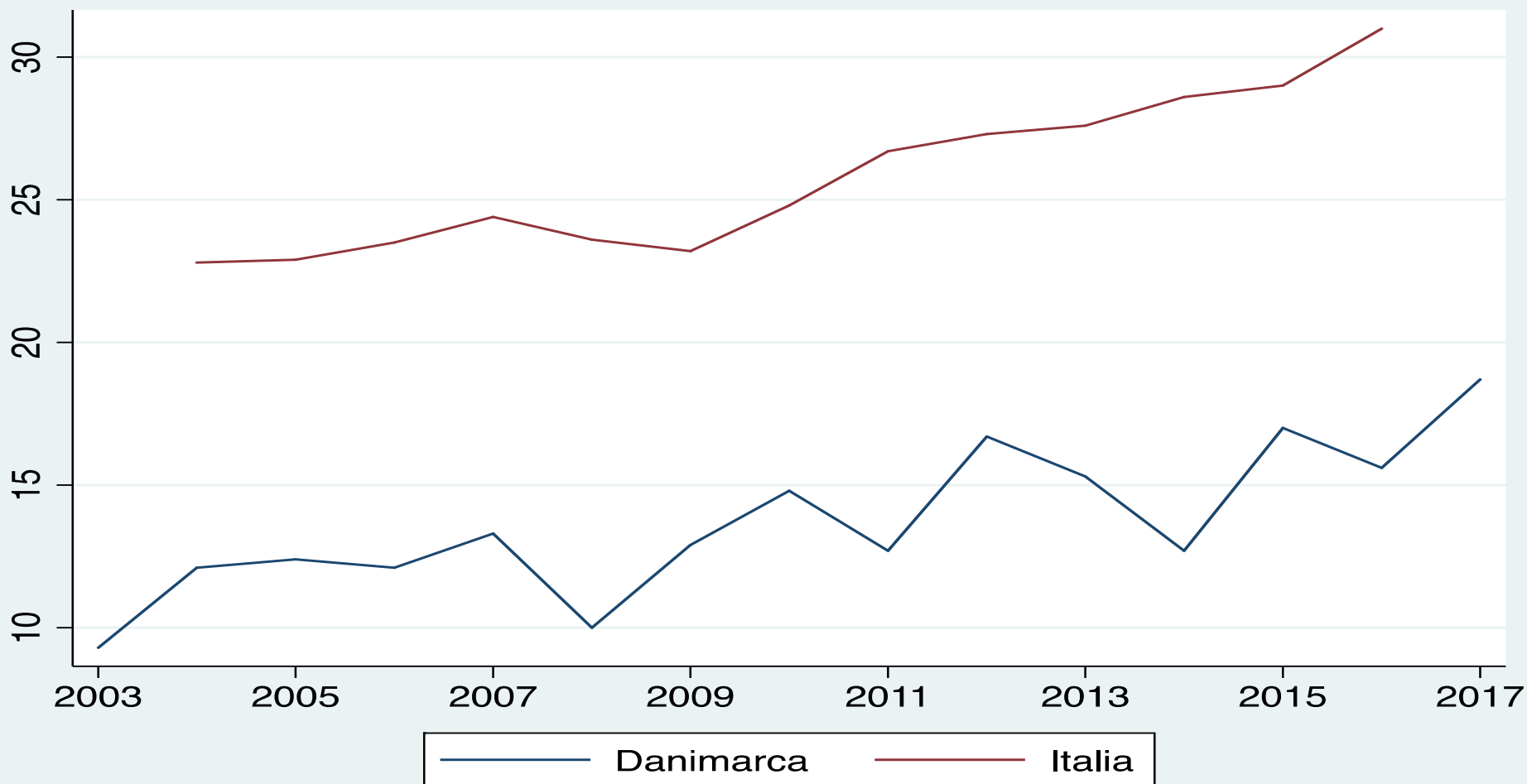
- sostegno alle persone nell'ottica di un ritorno all'occupazione;
- innalzamento della qualificazione dei lavoratori (formazione) e miglioramento della loro occupabilità.

Nell'ambito delle politiche di attivazione, ampio ricorso alla **job rotation**. Centralità del diritto alla formazione che si traduce nella possibilità di accesso da parte delle persone ad appositi congedi retribuiti.

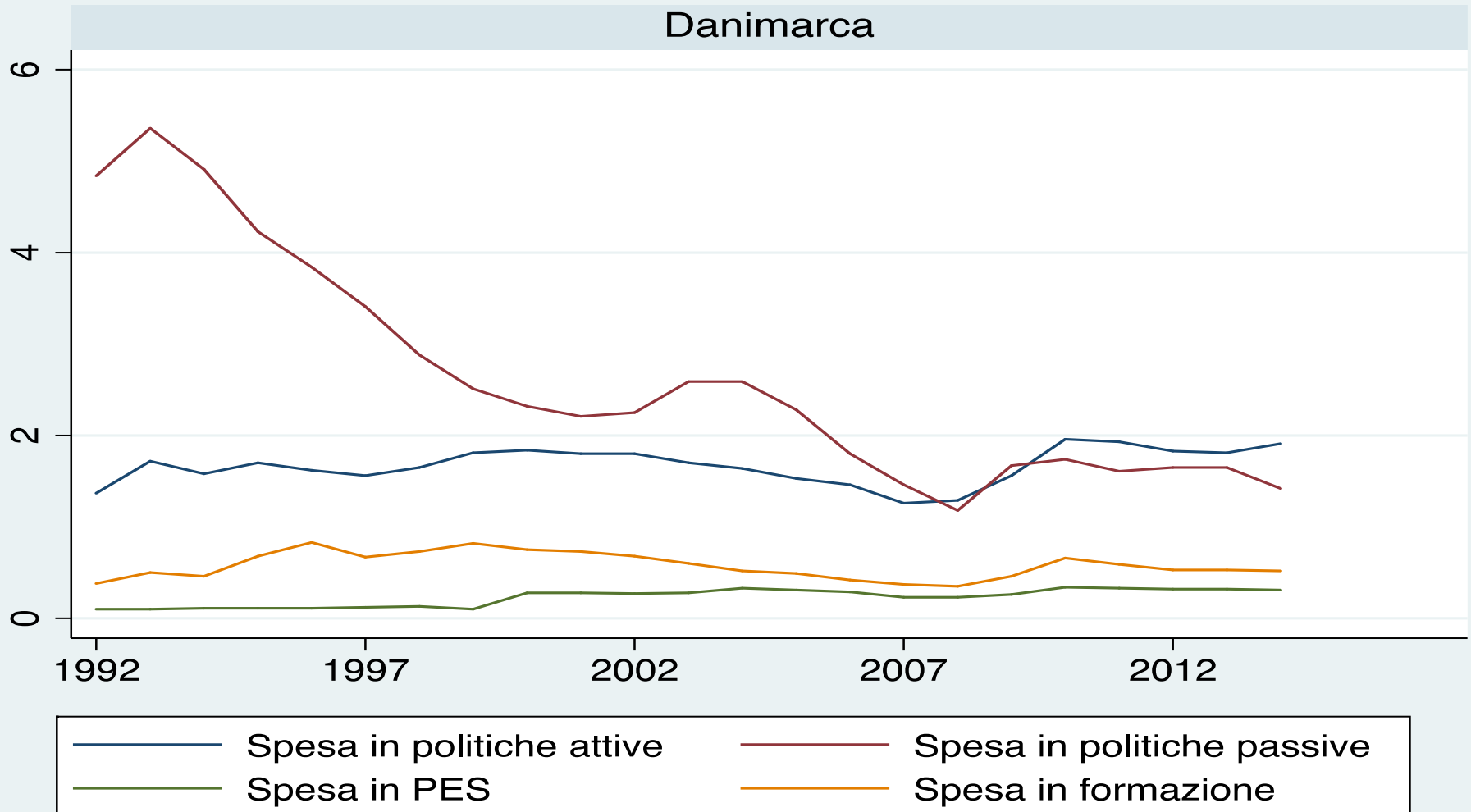
**Job rotation** mira a creare le condizioni affinché il lavoratore possa fruire di un percorso di apprendimento senza perdere il posto né subire un abbassamento del reddito e senza recare danno alla produttività dell'impresa in cui è impiegato. Quest'ultima ha la possibilità di sostituire temporaneamente il lavoratore in congedo con un disoccupato qualificato



# % di soggetti con basso livello di istruzione a rischio di povertà (15-64)



# Spesa in Politiche del Lavoro (% GDP)



# Attivazione: modello tedesco - le riforme Hartz

Deregolazione del mercato del lavoro:

- interventi volti ad incrementare l'occupazione. Obiettivo: “*make work pay*”, incoraggiare la partecipazione al lavoro anche con attività non qualificate e a basso salario
- **Mini-Jobs** previsti per facilitare l'acquisizione di un'occupazione a basso salario e che prevedono una decurtazione dei contributi sulla sicurezza sociale per quei lavoratori che possono contare su guadagni mensili inferiori a una certa soglia (al momento dell'approvazione 400 Euro).
- gli impieghi con stipendi che andavano da 400 a 800 Euro (al momento dell'approvazione) sono chiamati **Midi-Jobs** e prevedono una riduzione, rispetto alla media, dei contributi sociali



# Attivazione: modello tedesco - le riforme Hartz

## Sostegno al reddito dei disoccupati:

- sussidio di disoccupazione tarato sull'entità dell'ultimo salario percepito prima del licenziamento, denominato indennità di disoccupazione I (*Arbeitslosengeld I*), è limitato ad un massimo di 12 mesi per tutti e di 18 mesi per gli over 55. In seguito è esteso a 24 mesi per le persone con età superiore a 58 anni.

Terminato questo periodo, i disoccupati transitano

- programma *Arbeitslosengeld II* (indennità di disoccupazione II) che riunisce in un unico istituto la precedente assistenza alla disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*) e le prestazioni di assistenza sociale (*Sozialhilfe*).



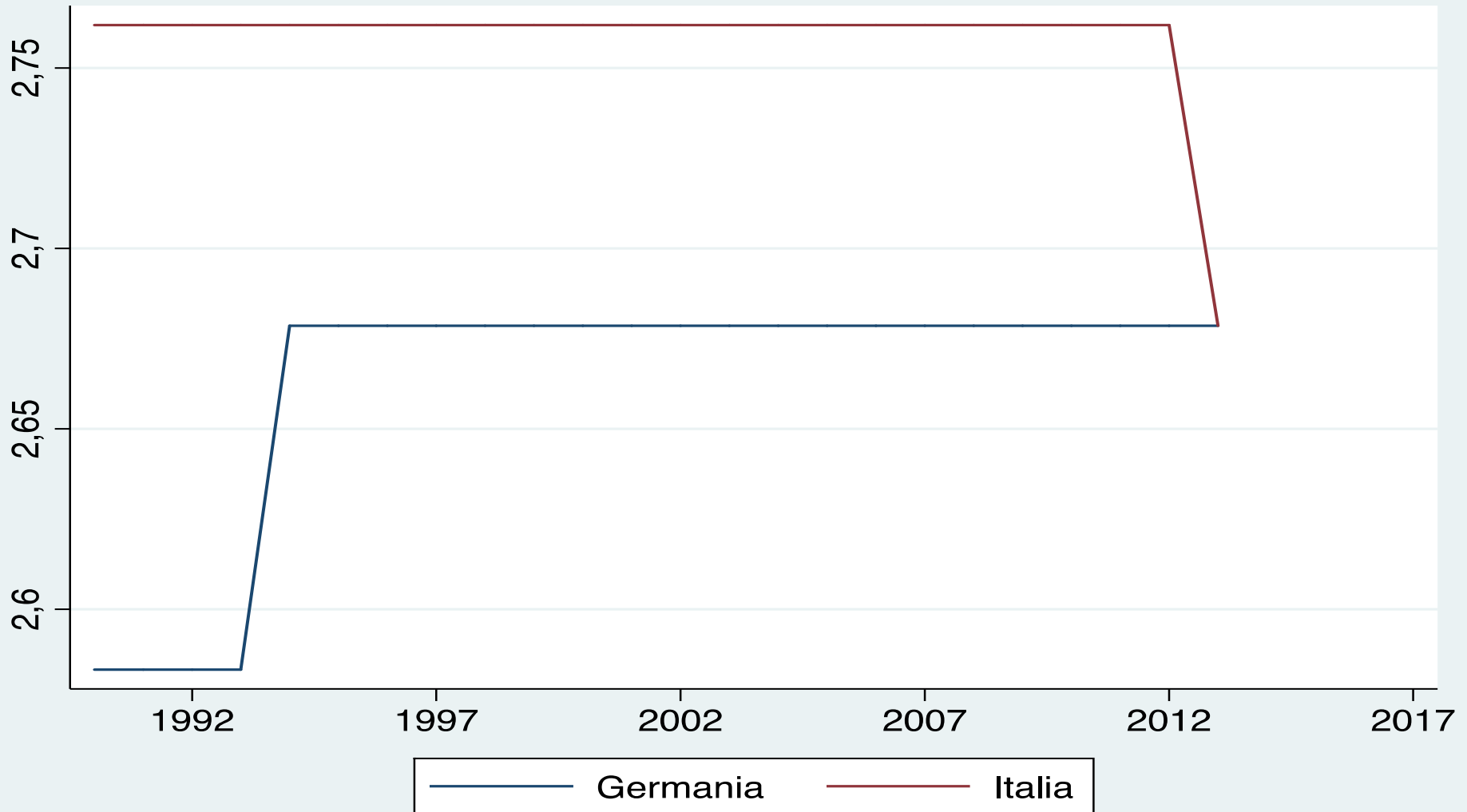
# Attivazione: modello tedesco - le riforme Hartz

## Politiche proattive:

- riorganizzazione dei servizi per l'impiego
- bipartizione legata ai due tipi di sussidi:
  - agenzie locali del lavoro (dipendenti dall'agenzia federale) erogano l'*Arbeitslosengeld I* e gestiscono le politiche attive dei suoi beneficiari
  - Job Centre (dipendenti dall'agenzia federale con la compartecipazione delle amministrazioni municipali) erogano l'*Arbeitslosengeld II* insieme con altri interventi di assistenza e gestiscono le politiche attive dei beneficiari
- le politiche di creazione diretta di lavoro da parte dell'attore pubblico sono dirette soprattutto a coloro che sono molto difficilmente ricollocabili e riguardano più spesso attività a bassa qualificazione e di bassa qualità

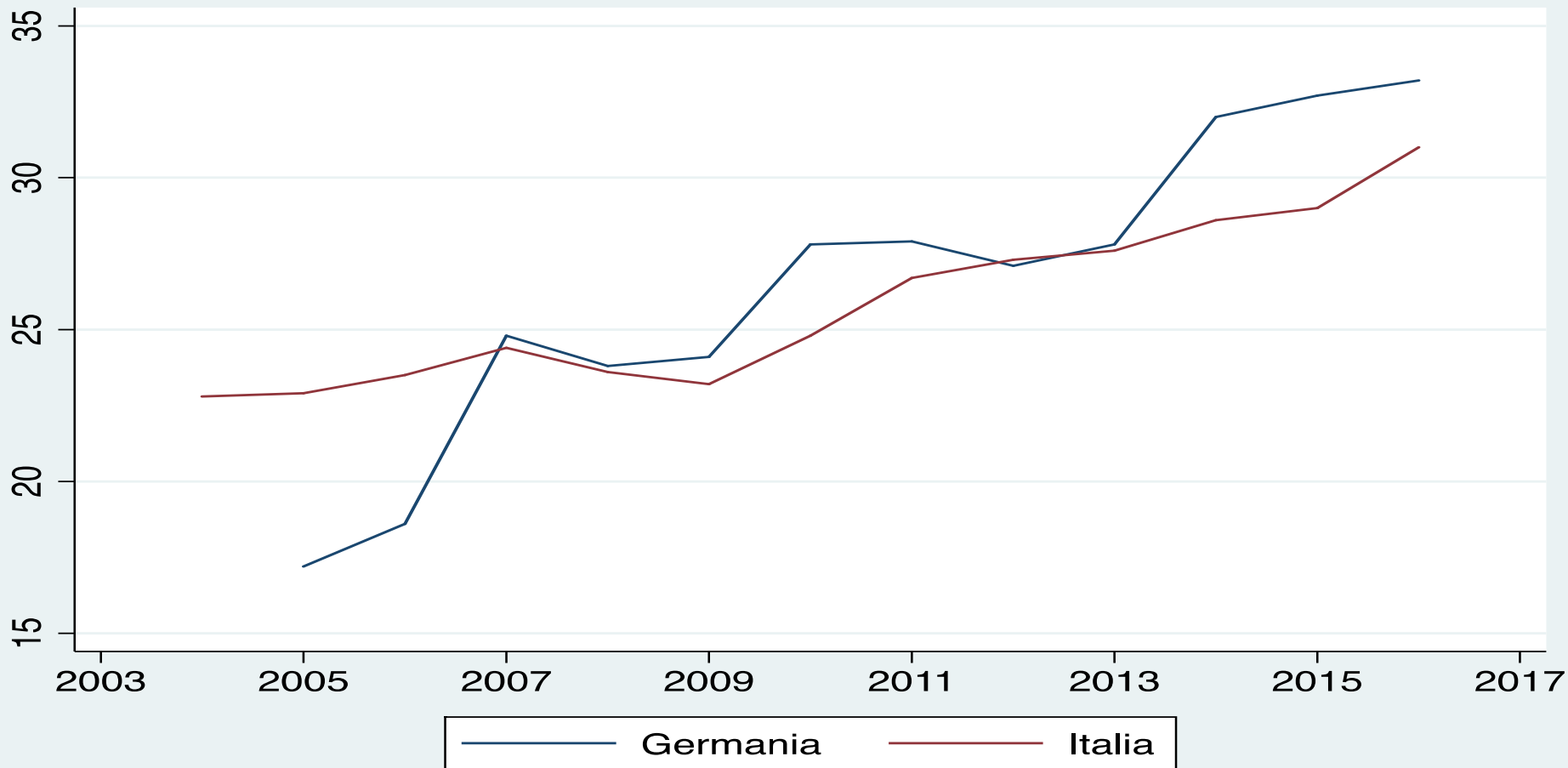


# EPL: lavoro a tempo indeterminato

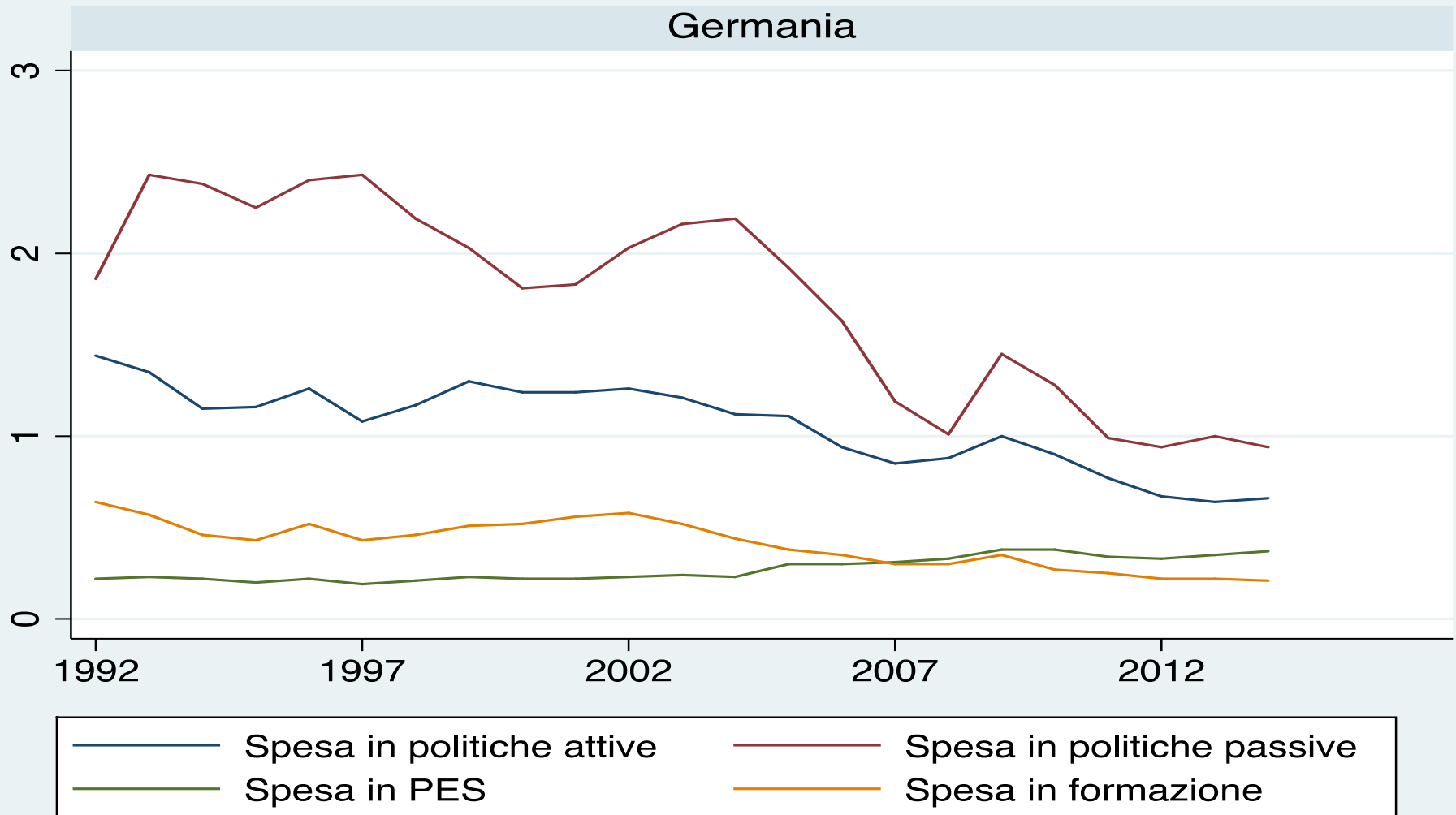




# % di soggetti con basso livello di istruzione a rischio di povertà (15-64)



# Spesa in Politiche del Lavoro (% GDP)



# Il modello italiano originario

- mercato del lavoro con forte protezione dell'occupazione dal punto di vista legislativo
- politiche passive selettive: forte incidenza della CIG, assenza di schemi di assistenza sociale basati sulla prova dei mezzi
- forte differenza in termini di protezione tra insider e outsider (giovani, lavoratori a termine, donne)
- servizi per l'impiego storicamente inefficienti (governance di tipo procedurale, apparato iperburocratico e iperaccentrato dalla riforma Fanfani (1949) sino alla fine del monopolio pubblico negli anni 90)
- assenza di condizionalità per via di competenze frammentate (gestione dei sussidi in capo all'INPS)



# Il modello italiano - il riformismo fine anni 90 – inizio 2000

- sul piano delle policy: introduzione del patto di servizio personalizzato e standard minimi dei servizi: “individualizzazione” e “contrattualizzazione” delle prestazioni e orientamento all’attivazione
- sul piano organizzativo: liberalizzazione (riforma Treu 1997 + riforma Biagi 2003) e decentramento (riforma Bassanini 1997)
- spetta alle regioni disciplinare il rapporto pubblico-privato attraverso la definizione di propri regimi di accreditamento
- crescente frammentazione territoriale e presenza di diversi modelli regionali nelle politiche attive. Ritardi nell’implementazione dei regimi di accreditamento (più marcati per le regioni del Sud) e disciplina del rapporto pubblico-privato talvolta molto diversa da regione a regione



# Il modello italiano - Jobs Act

- riduzione della protezione legislativa dell'occupazione
- armonizzazione dei sussidi: razionalizzazione CIG, schema assicurativo più inclusivo NASPI (con DISCOLL per collaboratori) + nuovo schema di assistenza basato sulla prova dei mezzi REI
- riforma politiche attive (decreto 150/2015)
- rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e introduzione dell'assegno di ricollocazione (AdR) schema di politica attiva basato su un modello di quasi-mercato
- sul piano organizzativo: introduzione di un regime di accreditamento nazionale per i privati e creazione di una agenzia nazionale per le politiche attive (ANPAL) per favorire coordinamento tra regioni e contrastare frammentazione territoriale (tuttavia mancato riallineamento delle competenze con fallimento referendum costituzionale)

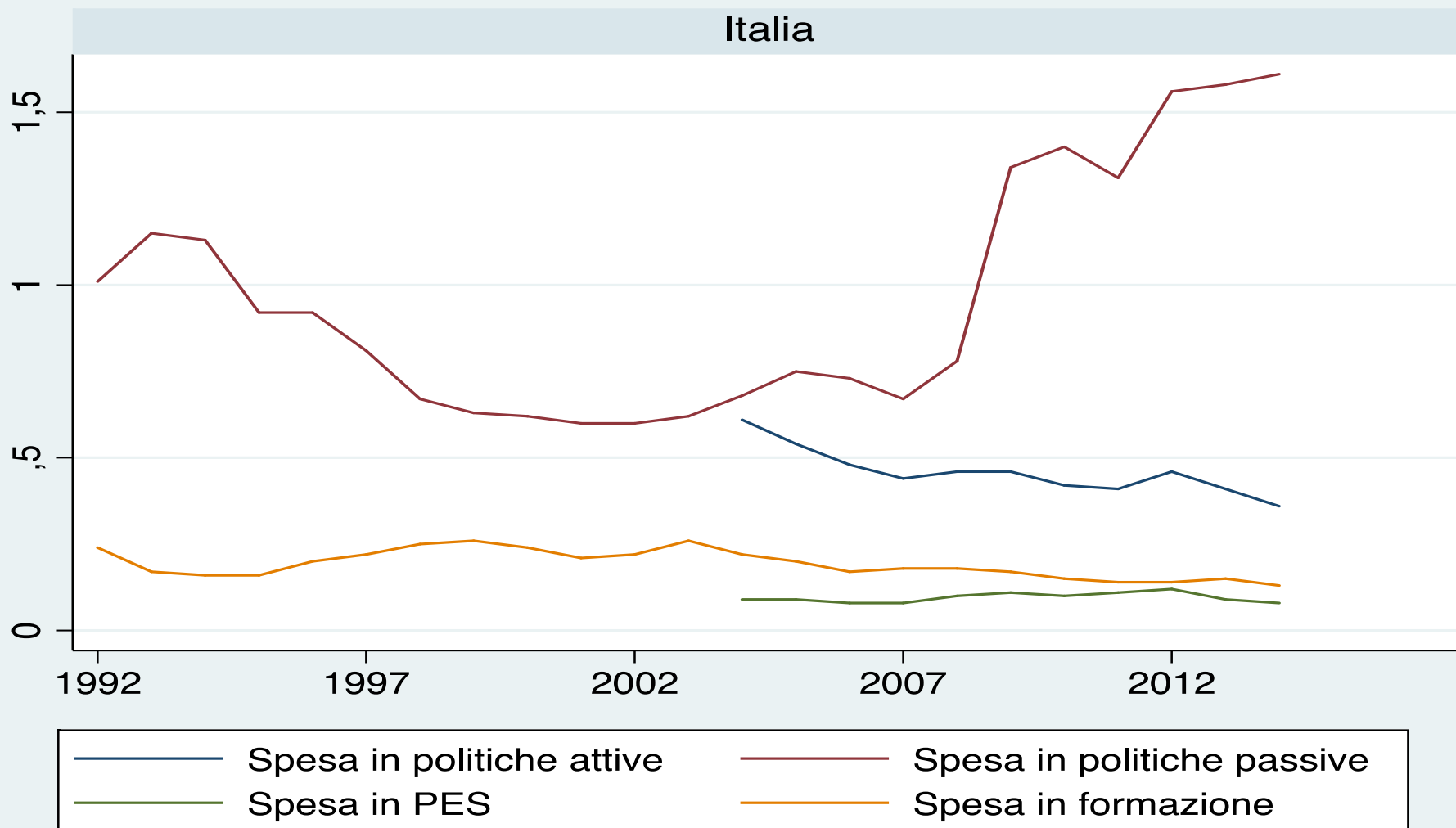


# Attivazione: modello italiano - scenari di policy-making

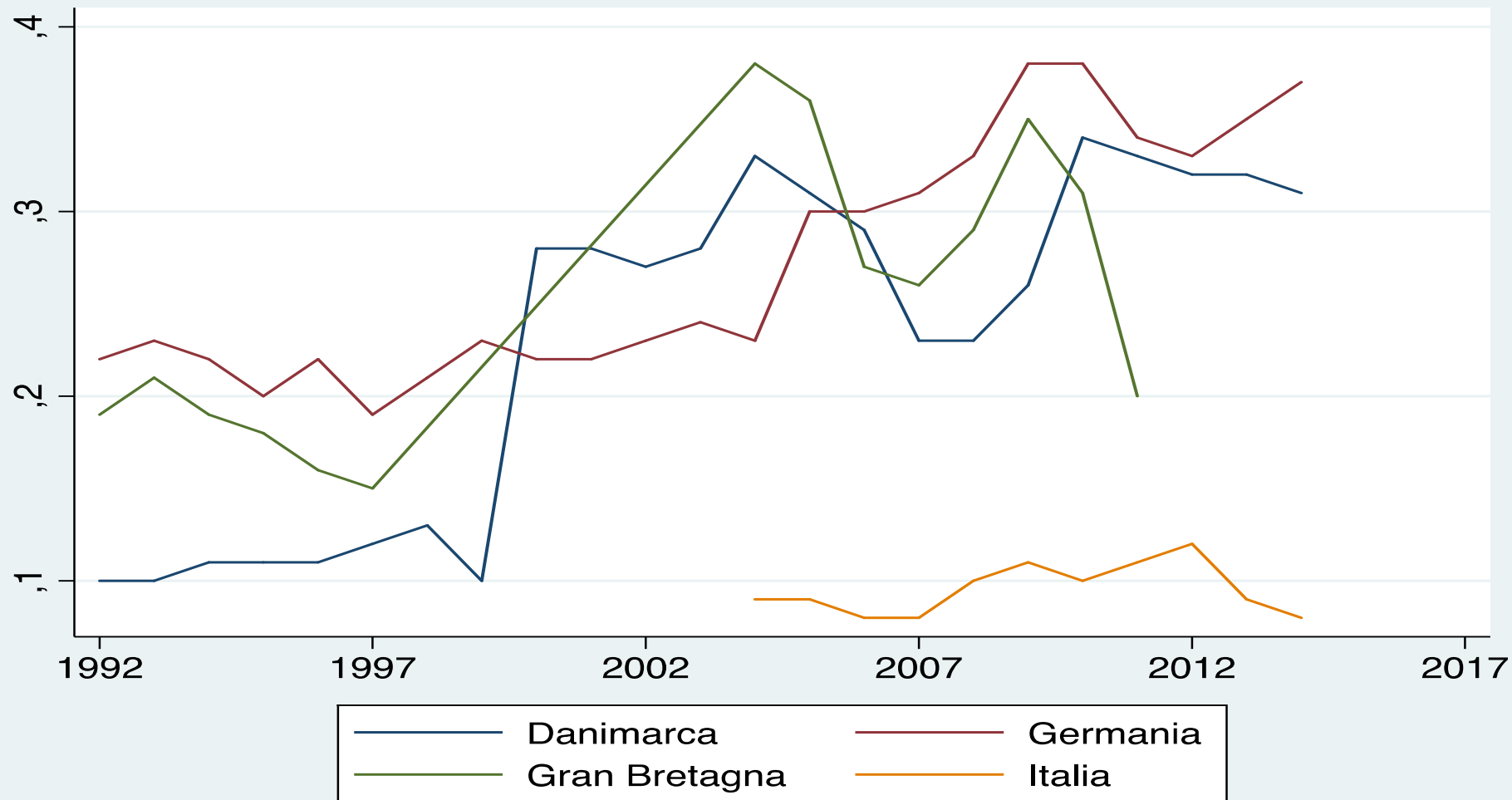
- il principale limite in Italia resta la profonda carenza di investimenti pubblici per l'erogazione delle politiche attive (ancora largamente inferiore a quella per le politiche passive)
- prevalgono incentivi alle assunzioni in favore delle imprese con esiti di lungo periodo in termini di stabilizzazione dei rapporti di lavoro mediocri.
- sono necessari maggiori investimenti in **formazione e servizi per il lavoro**



# Spesa in Politiche del Lavoro (% GDP)

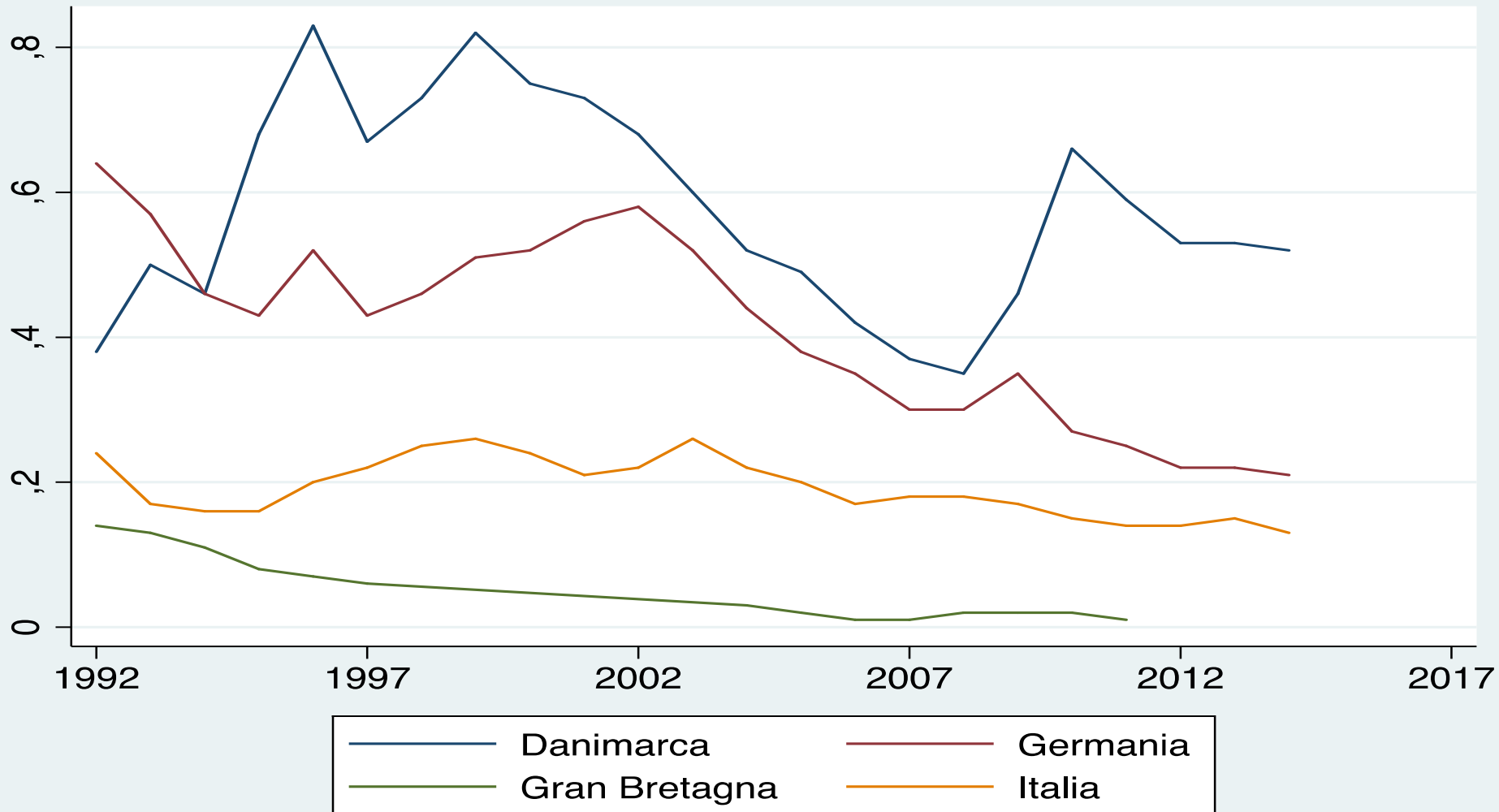


# Spesa in PES (% GDP)





# Spesa in formazione (% GDP)

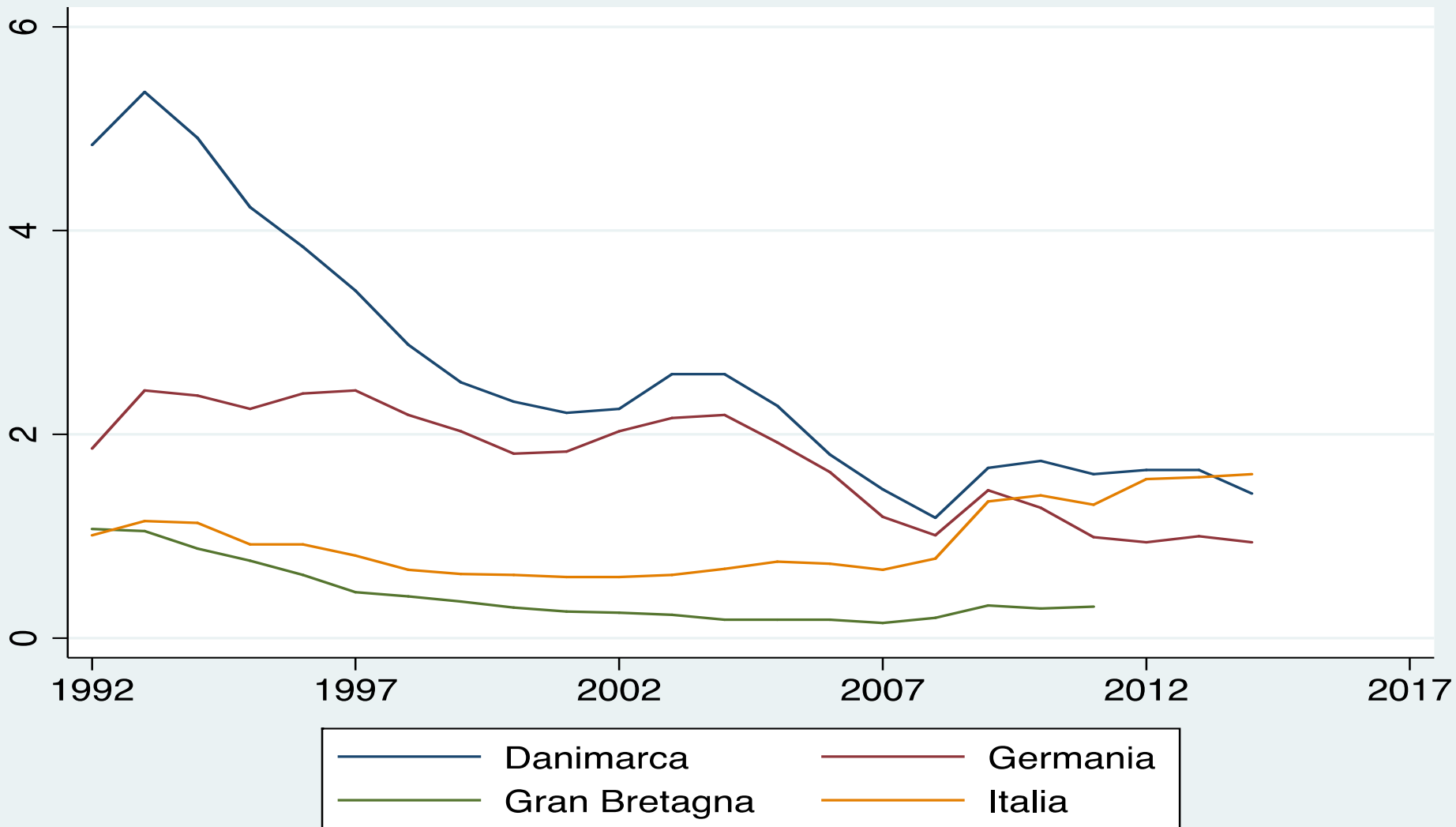


# Attivazione: modello italiano - il problema delle risorse

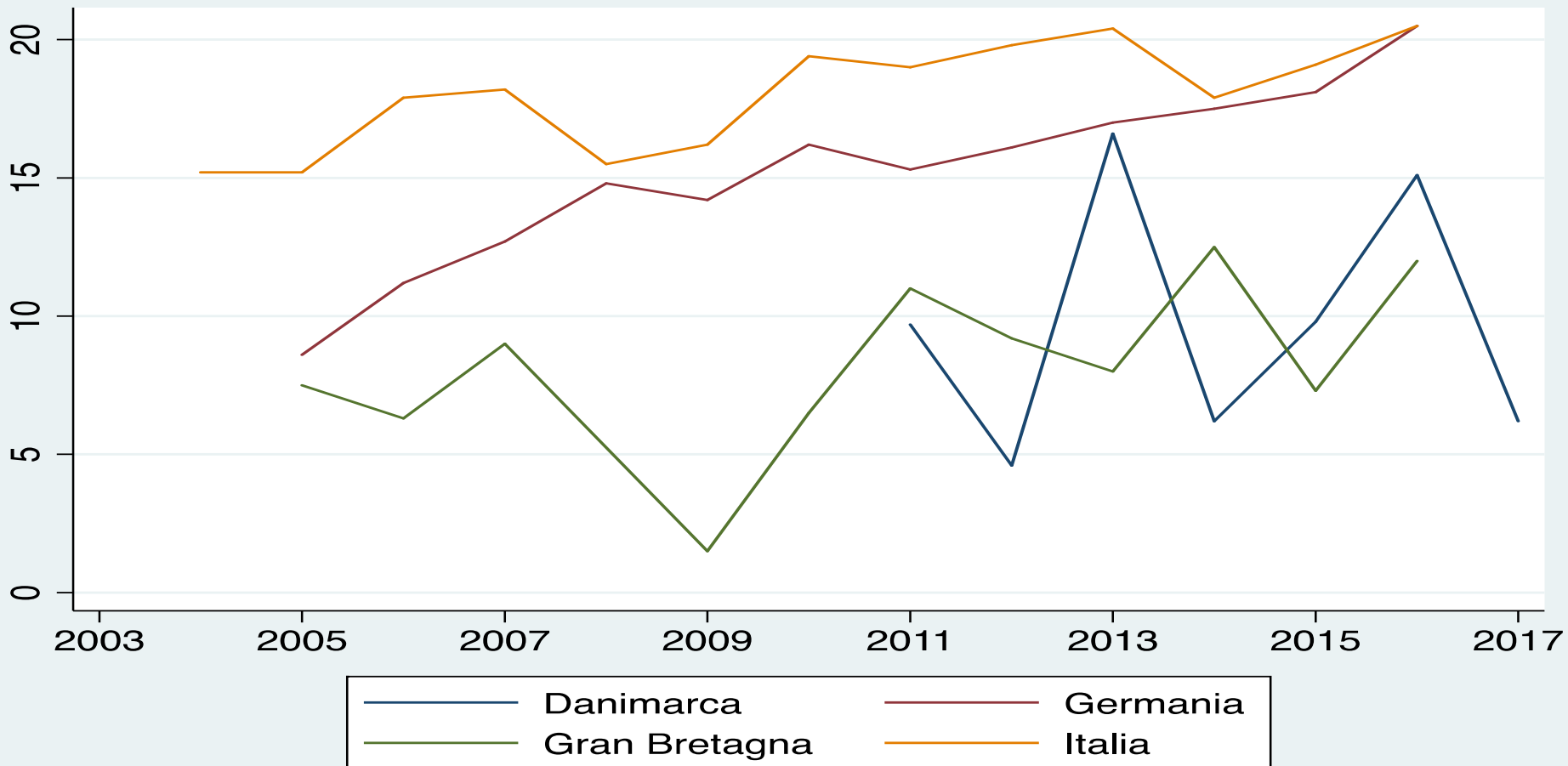
- Maggiori risorse pubbliche destinate ai SPI possono generare 3 possibili direttrici di cambiamento:
  1. rafforzamento del personale in termini quantitativi (rapporto disoccupati operatori: in Germania 25:1, 300:1 in Italia) e di competenze
  2. più controllo del livello centrale sul locale: le regioni riceverebbero risorse direttamente dal livello nazionale senza reperirle dal FSE, canale che permette loro ancora oggi una opzione di exit rispetto alle scelte fatte centralmente
  3. riduzione della necessità di esternalizzare: SPI più solidi possono farsi carico da sé dell'attivazione dei disoccupati, minimizzando i rischi di selezione avversa da parte dei privati sul collocamento



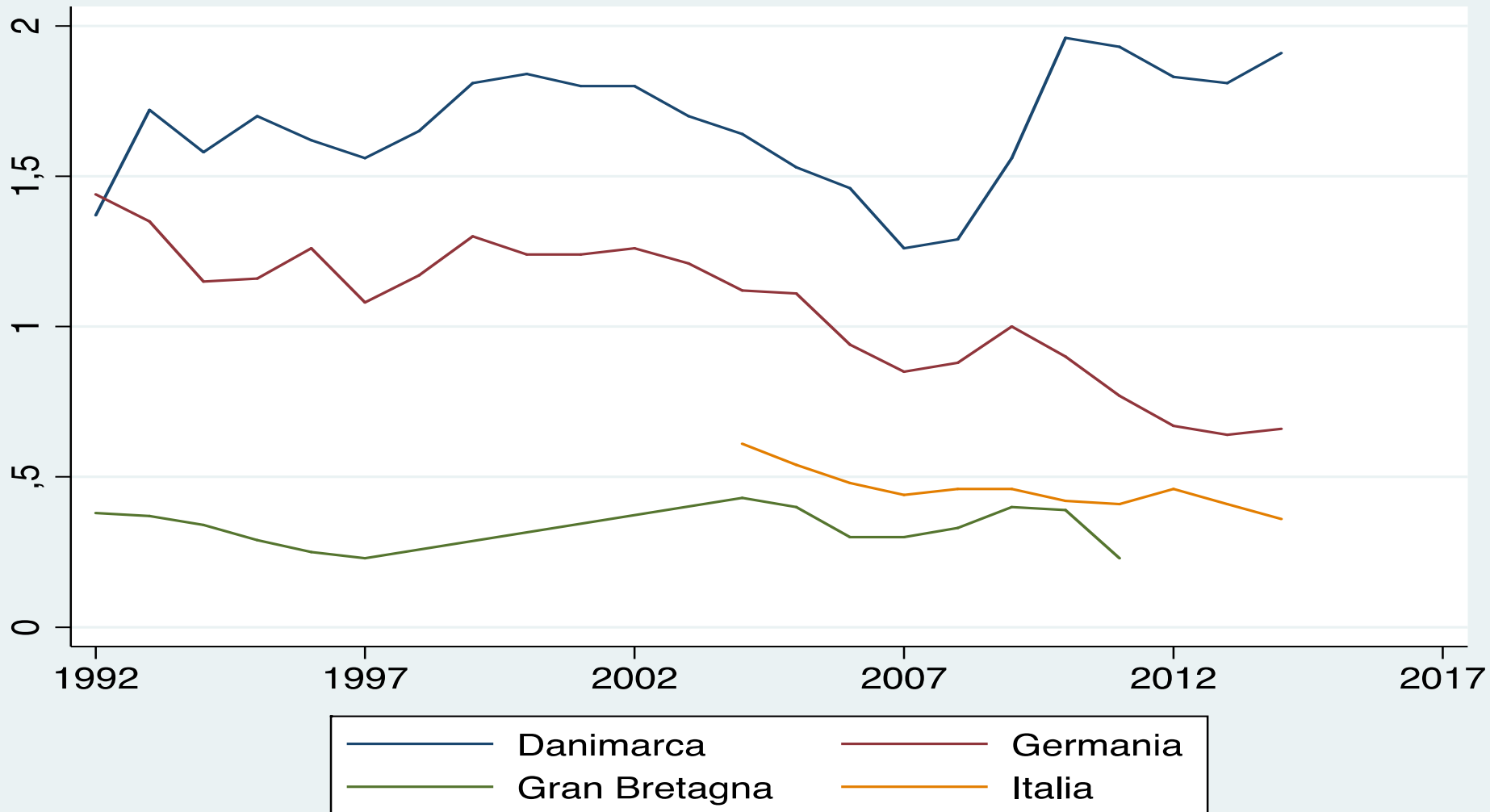
# Spesa in Politiche passive (% GDP)



# % di soggetti con contratto a tempo determinato a rischio di povertà



# Spesa in Politiche attive (% GDP)





ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**Roberto Rizza**

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

con la collaborazione di Gianluca Scarano (Università di Milano  
Statale) e Federica Santangelo (Alma Mater Studiorum-Università di  
Bologna)

roberto.rizza@unibo.it

[www.unibo.it](http://www.unibo.it)