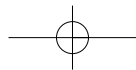
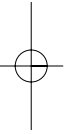
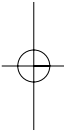


VITA E PENSIERO
Strumenti



a cura di
MICHELE COLASANTO
ROSANGELA LODIGIANI

Welfare possibili

Tra workfare e learnfare

SOCIOLOGIA
CONTRIBUTI

V&P

La ricerca è stata realizzata grazie al contributo della Fondazione Cariplo. Il lavoro è stato condotto da una équipe mista afferente alla Fondazione Pastore, al Dipartimento di Sociologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e all'Associazione Irene. Hanno collaborato: Michela Allievi, Andrea Ciarini, Michele Colasanto (direzione scientifica), Maria Paola Colombo Svevo (coordinamento), Massimiliano Cossi, Marcello D'Amico, Elena Garavaglia, Gennaro Iorio, Rosangela Lodigiani (coordinamento), Giulio Marini, Egidio Riva.

La pubblicazione di questo volume ha ricevuto il contributo finanziario dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sulla base di una valutazione dei risultati della ricerca in essa espressa.

www.vitaepensiero.it

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, 20122 Milano, e-mail: segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org

© 2008 Vita e Pensiero - Largo A. Gemelli, 1 - 20123 Milano
ISBN 978-88-343-1678-8

V. Dal “workfare” al “welfare to work” Il mutamento delle politiche di attivazione nel Regno Unito¹

1. *L'evoluzione storica del sistema di protezione sociale: le politiche del lavoro tra residualità e redistribuzione pubblica*

All'interno degli studi comparativi sui *welfare regimes* europei, il Regno Unito tradizionalmente è stato collocato nell'area dei sistemi di protezione sociale caratterizzati da una accentuata residualità delle prestazioni sociali, un livello basso dell'intervento pubblico e una tendenziale impostazione di mercato. Come è stato bene messo in evidenza in letteratura (Esping-Andersen, 1990, 2000; Ferrera et al. 2000), tra Stato, mercato, e famiglia, in questo paese è il mercato a rappresentare il principale meccanismo di integrazione sociale. Questo significa che alla residualità dell'intervento pubblico finanziato su base fiscale, corrispondono politiche sociali meno generose rispetto ad altri contesti nazionali e, in ogni caso, riservate ai soli segmenti di popolazione che non riescono a integrarsi attraverso la partecipazione al mercato del lavoro. Se si esclude il settore della sanità, che a differenza di altre importanti aree della protezione sociale mostra un carattere universalista, i restanti pilastri della politica sociale evidenziano chiaramente questo tratto selettivo-residuale degli interventi di protezione sociale. Non tutti in altre parole godono della possibilità di accedere al sistema di protezione sociale, ma solo coloro che si collocano al di sotto di una soglia standard (*flat rate*) individuata come minimo sociale².

¹ Di Andrea Ciarini.

² Per chiarire meglio le differenze che a livello della regolazione generale del welfare intercorrono tra i sistemi anglosassoni, scandinavi e continentali, si tenga presente che nel Regno Unito al pari di quanto previsto nei contesti scandinavi le prestazioni di welfare sono finanziate dal sistema fiscale, ma se ne distaccano per l'impostazione non egualitaria della fruizione dei benefici sociali. Detto in altri termini, se nei contesti scandinavi l'accesso alle prestazioni sociali è garantito a tutti i cittadini come diritto di cittadinanza universale, nel Regno Unito la fruizione dei *benefits* è al contrario fortemente selettiva e rimanda alla definizione di una soglia standard di accesso al sistema di protezione sociale. Le differenze con i contesti continentali e le politiche di stampo bismarckiano rimandano invece proprio al tipo di finanziamento, essendo in questo ultimo caso i contributi sociali (e non le tasse) a finanziare

Tale impianto appare particolarmente evidente se si guarda alle politiche del lavoro. Coerentemente con un disegno volto a stigmatizzare la condizione del disoccupato, come colui che vive alle spalle dell'assistenza, la loro impostazione non risponde ai criteri universalistici dell'intervento pubblico come diritto di cittadinanza, né può essere ricondotta ai meccanismi che hanno regolato il funzionamento e la legittimazione delle grandi assicurazioni sociali. Piuttosto, quello che appare evidente nel Regno Unito è la centralità delle soluzioni di mercato e, conseguentemente, della partecipazione al mercato del lavoro come mezzo necessario e imprescindibile per assicurare l'integrazione sociale degli individui.

Se, d'altro canto, in questa concezione la disoccupazione non è un fenomeno strutturale connesso al funzionamento del sistema economico, ma dipende soprattutto dalle biografie di vita dei singoli che scelgono la condizione di dipendenza dalle prestazioni assistenziali, invece della ricerca di un impiego, la risposta in termini di *policy* non è tanto la solidarietà organizzata dallo Stato, ma la riduzione delle prestazioni, il ricollocamento immediato nel lavoro e l'individuazione del rischio sociale.

I fondamenti storici di un tale impianto risalgono ai primi tentativi di intervento assistenziale sviluppati nel Regno Unito in contemporanea all'incedere dello sviluppo industriale. Tra questi merita di essere ricordato il *Poor Law Amendment Act* del 1834, in cui il sostegno assistenziale contro la povertà venne previsto espressamente soltanto per i cosiddetti «poveri meritevoli». Come sottolinea Paci (1989), benché finalizzato a contrastare il deterioramento delle condizioni di vita della popolazione, con l'introduzione del *Poor Law Amendment Act* tutte le precedenti forme di assistenza alle famiglie vennero di fatto dichiarate illegali, al fine di spingere quanto più possibile le persone a lavorare o entrare in una *workhouse*, ovvero «case lavoro» per i cosiddetti poveri abili al lavoro gestite dalle parrocchie locali, ma strettamente controllate dalle autorità centrali, in cui le persone che entravano dovevano acconsentire a lavorare, pena il rifiuto dell'assistenza. Dunque, come si può notare, se l'intervento pubblico, sin dall'inizio ha preso di mira i soli individui che non riescono a integrarsi nella società attraverso il lavoro, il carattere stigmatizzante dell'assistenza emerge nei principi che regolano il tipo di sostegno nei confronti dei «poveri meritevoli». La legge del 1834, ricorda lo stesso autore (*ibidem*: 57), stabiliva chiaramente che nelle *workhouse* le condizioni di vita assicurate fossero nettamente inferiori a quelle dei lavoratori salariati più umili, conferendo alla fi-

gli schemi di protezione sociale. Schemi che in questo caso per i diversi livelli contributivi associati al lavoro rispecchiano le diverse collocazioni dei lavoratori nel mercato del lavoro.

gura dell'assistito una sorta di marchio di inferiorità, che nelle intenzioni avrebbe dovuto spingerlo a ricorrere al mercato del lavoro.

Per lungo tempo il sistema di welfare ha corso lungo i binari della residualità e della promozione delle soluzioni di mercato, e ancora oggi per alcuni suoi tratti rimanda a questo impianto originario di soluzioni che in qualche misura possono essere associate al tipico impianto *workfarista*. Tuttavia non bisogna dimenticare che l'evoluzione del welfare inglese ha anche conosciuto parentesi di rottura, in cui l'azione redistributiva del pubblico si è andata allargando sensibilmente a discapito del *laissez faire*. Il riferimento va qui al periodo di governo laburista alla metà del secolo scorso, quando il sistema di protezione sociale conobbe una decisa rimodulazione in direzione dell'allargamento dell'intervento dello Stato e della promozione della copertura di base pubblica garantita per tutta la popolazione³.

Da qui alle riforme promosse dai successivi governi conservatori nel corso degli anni Ottanta soprattutto, il mutamento ha riportato il baricentro della regolazione del welfare e delle politiche del lavoro in particolare verso un più stringente sistema di condizionalità finalizzato alla riduzione della spesa sociale e delle forme di indennizzazione passiva (erogate cioè attraverso sussidi), che fin lì si erano sviluppate.

2. Il contesto socio-economico e del mercato del lavoro

Negli ultimi dieci anni l'occupazione in Inghilterra è cresciuta di 2,5 milioni di unità (Freud 2007). Il tasso di occupazione ha raggiunto nel 2006 il 71,5%, con un incremento rispetto al 1995 del 3,2%. Rispetto al livello medio dell'occupazione dell'Europa a 15, il differenziale si colloca al di sopra dei sei punti percentuali. Lo stesso si può dire per il tasso di disoccupazione. Tra il 1995 e il 2006 esso è diminuito dall'8,5% al 5,4%, a fronte di una media europea (EU 15) del 7,8%. Positivo è poi il tasso di occupazione per le fasce di lavoratori compresi tra i 55 e i 64 anni, il 57,4% nel 2006 a fronte di una media europea a 15 del 45,3% (Eurostat 2007d; cfr. § 2, cap. II, *infra*). L'occupazione femminile si è attestata nel 2006 al 65,8%, l'1,3% in più rispetto al 2000. Il tasso di occupazione maschile ha invece raggiunto

³ Questi aspetti costituiscono il punto fondamentale dell'impianto beveridgiano (così definito in seguito alla pubblicazione nel 1948 del Rapporto Beveridge sullo sviluppo dello Stato sociale) promosso dai governi laburisti: un sistema pubblico in grado di garantire, non tanto una estensione generalizzata della fornitura pubblica, quanto una rete di base per tutta la popolazione considerata come minimo vitale, e per ciò stesso assicurata dallo Stato.

nel 2006 il 77,3%, 11,5 punti percentuali in più rispetto alle donne, le quali tuttavia, a differenza degli uomini, mostrano un trend in costante crescita rispetto ai primi anni del 2000 (+5,6% tra il 2000 e il 2006; per i maschi il decremento è stato dello 0,3%). Si può ritenere che la costante espansione dell'occupazione femminile sia da mettere in relazione con il crescente ricorso al part-time, che in questo paese si colloca a livelli superiori rispetto alla media europea, il 41,9% nel 2006 contro il 36,3% dell'Europa a 15. L'alto livello raggiunto dal part-time è senz'altro indicatore di una maggiore permeabilità del mercato del lavoro da parte delle donne. A tale proposito è importante sottolineare il fatto che la disoccupazione femminile abbia raggiunto livelli più bassi rispetto a quelli maschili (il 5% contro il 5,8% nel 2006). Questo non significa tuttavia che i problemi posti dalla segmentazione di genere nel mercato del lavoro siano stati risolti. Non solo infatti i differenziali di reddito tra uomini e donne rimangono assai elevati, soprattutto se riferiti al part-time, ma anche la povertà non si distribuisce omogeneamente tra uomini e donne. Sono queste ultime che si trovano a essere più esposte ai rischi di scivolamento nella povertà, e questo nonostante un tasso di disoccupazione femminile più basso rispetto agli uomini.

Rispetto al quadro economico generale, l'insieme di questi dati, in particolare quelli relativi all'espansione occupazionale, assume una significatività ancora maggiore, se si considera il livello della crescita economica nella prima metà degli anni 2000, soggetta nel Regno Unito, come in tutti i paesi industrializzati, a un certo rallentamento rispetto al decennio precedente. Da questo punto di vista, è importante sottolineare come in questo paese al rallentamento economico degli anni più recenti non abbia corrisposto una parallela decrescita dei livelli occupazionali, che anzi hanno manifestato un tendenziale e continuo incremento, soprattutto nei servizi. Qui è importante ricordare che l'occupazione nell'industria copre ormai una percentuale vicina al 22%, mentre i servizi arrivano al 76,5%. Si può ragionevolmente affermare che nel Regno Unito il processo di de-industrializzazione (avviato tra gli anni Settanta e Ottanta) abbia corso parallelo a una riconfigurazione produttiva e occupazionale in direzione dell'espansione del terziario, con tutto quello che ne consegue in termini di segmentazione occupazionale nel mercato del lavoro, differenziali nei livelli di reddito, qualità dell'occupazione creata, e circuiti di funzionamento delle politiche attive del lavoro (ma su questo torneremo nel paragrafo successivo). Qui basti ricordare che i processi di attivazione si legano in questo paese a un mercato del lavoro in cui alle attività terziarie ad alta produttività del settore finanziario e assicurativo fa da sfondo un esteso comparto di servizi a bassa produttività e bassa qualificazione del lavoro, che assorbe gran parte dei

soggetti in via di re-inserimento nel mercato del lavoro (non senza effetti di ritorno o distorsioni nel funzionamento delle *policies*). Resta il fatto che la tenuta dell'occupazione (almeno se riferita al periodo tra la seconda metà degli anni Novanta e gli inizi del Duemila) va fatta risalire certamente agli esiti della ristrutturazione produttiva, ma anche al miglioramento delle performance delle politiche del lavoro e delle misure di re-inserimento. Esse hanno favorito sicuramente una crescente distribuzione delle occasioni di lavoro tra la popolazione attiva, che è andata parallela alla costante diminuzione nel numero dei *claimants*, ovvero dei soggetti dipendenti dai vari sussidi di disoccupazione previsti dal sistema di protezione sociale. Tra il 1997 e il 2005 il numero dei soggetti dipendenti dai sussidi di disoccupazione è diminuito del 73%. Al loro interno, la decrescita dei *claimants* con una età tra i 18 e i 24 anni è stata addirittura dell'88% (Freud 2007). Non siamo tuttavia di fronte a un fenomeno nuovo. La tendenza alla riduzione del numero dei beneficiari è un processo in atto in questo paese da almeno due decenni.

Per quanto riguarda la spesa in politiche del lavoro il Regno Unito si segnala innanzitutto per la bassa dotazione finanziaria: lo 0,67% del PIL nel 2005 a fronte di una media europea a 15 del 2,20%. Come sottolinea Riva (vedi § 2, cap. II, *infra*), il tipo di politiche del lavoro che in questo paese sono state sviluppate emerge più chiaramente dalla disaggregazione dei dati relativi alla spesa in politiche passive e politiche attive. In questo modo a fronte di una costante decrescita delle risorse finanziarie impiegate (-6,6% nel biennio 2004-2005), va segnalata la crescente centralità assunta dai servizi per l'impiego e dalle misure finalizzate alla promozione dell'occupabilità, che assorbono la quota maggiore di spesa (6,6 mld di euro, lo 0,37% del PIL). In questo quadro bisogna tuttavia aggiungere il basso livello di spesa in formazione professionale e continua, al di sotto della media europea: lo 0,1% del PIL. Questo dato si salda con il basso tasso delle attività di formazione continua, anch'esse al di sotto della media europea. Nel 2003 il 60,8% dei soggetti in possesso di alti livelli educativi⁴ hanno partecipato ad attività di formazione (formali, non formali e informali) (Eurostat 2007d)⁵. Ancora più basso è il tasso di partecipazione a questo tipo di attività di formazione per il gruppo dei soggetti dotati di più bassi livelli di *skills*, al 12,2%, contro una media UE a 25 del 23,1%.

In merito ai dati di contesto relativi alla formazione, nel 2003 i livelli di

⁴ Educazione terziaria (ISCED 5 e 6).

⁵ In Svezia questa percentuale si attesta all'87,6%, in Danimarca al 93,4%, in Francia all'83,1%, in Italia al 78%.

abbandono scolastico sono stati prossimi a quelli europei, il 15-16% circa per uomini e donne. Al di sotto della media europea risulta invece la spesa pubblica in educazione, che ha raggiunto il 5,1% del PIL nel 2003, lo 0,6% in più rispetto all'Italia e lo 0,2% in più rispetto alla media europea a 15 (Eurostat 2007d), ma al di sotto di quanto previsto da paesi come la Francia, e soprattutto la Danimarca e la Svezia. Per contro, rispetto all'investimento privato in educazione, nello stesso anno il Regno Unito si è collocato al di sopra della media europea (l'1% del PIL contro lo 0,6% dell'area euro 15), e della stessa media dei paesi scandinavi, che da questo punto di vista hanno fatto registrare valori di poco al di sopra dello 0% (lo 0,3% per la Danimarca, lo 0,2% per la Svezia).

Per comprendere il senso di queste relazioni tra formazione, competenze e occupazione è opportuno guardare a come questo nesso si è andato strutturando all'interno della regolazione generale delle politiche di welfare, nella sua evoluzione storica più recente, e nel cambiamento organizzativo e politico che ha riguardato le misure di *welfare to work* degli ultimi anni che hanno tentato di rendere più efficace il rapporto tra formazione e lavoro.

3. *Gli effetti dei processi di riforma sulla regolazione del welfare*

Definito lo scenario di riferimento possiamo adesso guardare all'evoluzione delle politiche del lavoro tra la svolta neo-liberale dei governi conservatori negli anni Settanta e Ottanta e l'approdo all'esperienza di governo del *New Labour* a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. È in questo periodo infatti che prende corpo e si rafforza l'impianto *workfarista* del sistema di politiche attive del lavoro così come lo definiamo oggi, ma in cui altresì prendono forma le più importanti innovazioni nella targetizzazione e nella articolazione organizzativa degli interventi che rimandano al diverso approccio di *welfare to work* implementato nella seconda parte del decennio passato.

Per essere meglio compresi nella loro portata, questi mutamenti vanno collocati nel quadro economico produttivo emerso dal processo di ristrutturazione dell'economia inglese a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, in cui alla perdita di occupazione nel settore industriale ha fatto seguito una costante espansione degli impieghi prodotti nel terziario. Il punto da sottolineare qui è che queste trasformazioni non hanno avuto un impatto neutro sul mercato del lavoro, ma hanno determinato una profonda ridefinizione nelle diverse sfere della regolazione del lavoro, della distribuzio-

ne dei redditi e, ultimo ma non meno importante, dei livelli di povertà e integrazione sociale connessi alla partecipazione al mercato del lavoro. Come emerso chiaramente dagli studi sugli effetti della transizione verso l'economia dei servizi (Sharpf 1997; Crouch 2001; Hemerijck 2002b), il trade-off tra espansione occupazionale nei servizi e flessibilizzazione dei rapporti di lavoro ha avuto come esito, soprattutto in questo paese⁶, certamente l'ingresso nel mercato del lavoro di soggetti più marginali rispetto ai tradizionali segmenti centrali; ma anche la crescita dei livelli di disuguaglianza nella redistribuzione della retribuzione all'interno del terziario tra occupazioni ad alta produttività e alto reddito e impieghi scarsamente qualificati e a bassa retribuzione. Questo fenomeno di segmentazione appare chiaramente identificabile con la crescita di incidenza dei cosiddetti *lavoratori poveri*, ovvero coloro, per lo più impiegati nei comparti a bassa produttività dei servizi, che pur accedendo al mercato del lavoro non ne traggono risorse sufficienti a integrarsi nella società in termini reddituali.

In questo quadro, in merito al periodo dei governi conservatori, possiamo distinguere tra due direttrici principali di riforma che hanno guidato il cambiamento delle politiche di welfare. La prima ha riguardato l'introduzione di strumenti di politica fiscale volti a rendere più conveniente la partecipazione al mercato del lavoro rispetto alla fruizione passiva dei sussidi, per quei soggetti collocati in una posizione marginale nel mercato stesso, in bilico tra l'inoccupazione e un impiego a basso salario e bassa qualificazione. Nella risposta a questo genere di problemi i primi interventi di *in-work benefits*, ovvero gli sgravi fiscali connessi alla partecipazione al mercato del lavoro, rispondevano già allora all'obiettivo di contrastare quel circuito delle convenienze nascoste che per queste categorie di lavoratori rendeva preferibile la condizione di non lavoro o la percezione passiva del sussidio di disoccupazione, piuttosto che l'ingresso o il re-ingresso nel lavoro.

L'altra grande direttrice di riforma dei governi conservatori (non senza effetti distorsivi) ha riguardato la revisione del sistema di indennizzi in caso di perdita del lavoro. In questa si ritrovano i segni più evidenti dell'impianto *workfarista* delle politiche di attivazione inglesi, con il rafforzamento delle condizionalità legate alla fruizione dei *benefits* e la conseguente riduzione generalizzata del numero dei fruitori del servizio. In ta-

⁶ In generale questo vale per tutti i paesi anglosassoni. Qui l'impatto della transizione ai servizi in termini di perdita di occupazione nel settore secondario è stato più forte rispetto ad altri paesi che hanno mantenuto una base industriale più consistente, pur nel cambiamento organizzativo che ha interessato il sistema di produzione taylor-fordista.

le contesto è nel 1986 con il programma *Restart* che prende avvio il progetto complessivo di riforma delle politiche del lavoro. L'avvio del programma rispondeva all'obiettivo di ridurre il peso dell'intervento pubblico passivo, in funzione del ripristino di un più stringente controllo sull'attivazione dei disoccupati nella ricerca del lavoro. Non senza conseguenze anche sul piano della "retorica" questi cambiamenti hanno trovato la loro naturale collocazione in un piano culturale che stigmatizzava fortemente la figura del disoccupato come colui che vive alle spalle della collettività e che per questo deve essere spinto a ricollocarsi nel mercato del lavoro. In definitiva, il progetto conservatore ha mirato allora espressamente alla riorganizzazione in senso restrittivo non solo della spesa pubblica, ma anche della condizione sociale del disoccupato, arrivando fino al punto di costringere il soggetto in cerca di occupazione ad accettare una qualunque offerta di re-impiego anche se al di sotto delle precedenti qualifiche e retribuzione.

È importante tenere in debita considerazione le caratteristiche del processo di riforma neo-liberale, perché è anche alla luce di queste che si possono cogliere i tratti di discontinuità e di continuità messi in opera dai governi del *New Labour*. In merito ai primi le innovazioni introdotte dai governi labouristi hanno riguardato principalmente l'avvio di programmi di riforma volti alla riduzione dei livelli di povertà nel mercato del lavoro venutisi a determinare nei decenni precedenti. La strategia perseguita ha interessato da un lato l'innalzamento dei minimi salariali (nel 1999) al fine di contrastare i circuiti della trappola della povertà, e dall'altro la crescita degli investimenti in capitale umano e formazione professionale (per i mancati nessi di questa azione di riforma vedi più avanti il § 5) per favorire e accompagnare il re-inserimento dei soggetti in stato di disoccupazione. Non bisogna tralasciare in questo quadro l'importanza di un processo di riorganizzazione amministrativa che ha toccato l'articolazione dei livelli governativi preposti alla gestione degli strumenti di re-inserimento. La ristrutturazione dei *JobCentre* e la creazione dei *JobCentre Plus* hanno giocato un ruolo di primo piano nella implementazione delle riforme. È infatti all'interno della nuova struttura organizzativa che si sono modificati i meccanismi dell'attivazione, in direzione del miglioramento delle condizioni della partecipazione al mercato del lavoro da parte dei soggetti a più alto rischio di "intrappolamento" nella povertà, e della crescente articolazione dei servizi in base ai differenti *target* di utenti.

Guardando a questi cambiamenti, se nell'approccio conservatore lo stato di disoccupazione era ricondotto agli effetti frizionali del mancato incontro tra domanda e offerta (*mismatching*) e alla presenza di una quota

volontaria di persone che volutamente sceglievano di collocarsi fuori dal mercato del lavoro, con la svolta labourista il carattere stigmatizzante delle precedenti *policies* è stato in parte attenuato, ma soprattutto sono stati prodotti sforzi (non solo afferenti al piano delle *policies* ma anche a quello, altrettanto importante, dell'organizzazione dell'amministrazione) in direzione di una attivazione non stigmatizzante o coercitiva, ma più orientata alla promozione delle misure di occupabilità.

Sul piano delle politiche è stato il programma *New Deal* ad avere rappresentato la maggiore novità del ciclo di riforme, con la costruzione di un articolato piano di azioni di re-inserimento per le diverse categorie di soggetti più vulnerabili sul mercato del lavoro: disoccupati di lungo periodo, giovani, persone con disabilità, genitori soli.

I programmi che al *New Deal* fanno riferimento (vedi meglio § 4.2.) hanno posto al centro della propria strategia l'assunto di una più netta distinzione tra soggetti "capaci" e soggetti "incapaci" di integrarsi stabilmente nella società attraverso la partecipazione al mercato del lavoro. In questo senso, se per i primi gli obiettivi della occupabilità e della promozione delle capacità di auto-attivazione sono passati principalmente attraverso la formazione professionale, per i secondi, maggiormente esposti ai rischi posti dalla combinazione tra partecipazione instabile al lavoro ed esclusione sociale, l'intento è stato quello di rafforzare il sistema dei *benefits* sociali, verso una maggiore e più articolata integrazione tra fruizione delle prestazioni, benefici fiscali e partecipazione *stabile* al lavoro (Esping-Andersen 2002). In questa linea di indirizzo va considerata per esempio la trasformazione nel 1999 del *Family Tax Credit* nel *Working Family Tax Credit*: una imposta negativa assegnata per fasce di reddito a chi ha un salario basso, sia genitore o abbia più di 25 anni, ma lavori a tempo pieno. Essendo questa misura legata alla promozione del lavoro full-time, soprattutto per le donne ha rappresentato un intervento finalizzato al miglioramento delle condizioni retributive di una categoria storicamente più debole nel mercato del lavoro (pur in presenza di alti tassi di occupazione femminile). Se infatti il part-time è in questo paese lo strumento principale attraverso cui le donne accedono al mercato del lavoro e conciliano obblighi familiari e occupazione, questo avviene al prezzo di un forte differenziale di reddito con gli uomini che in parte porta a riprodurre una trappola della povertà tutta al femminile fatta di bassi salari, part-time e vulnerabilità sociale (Erhel, Zajdela 2004)⁷.

⁷ A questo proposito è importante ricordare come il differenziale tra uomini e donne nella retribuzione.

4. I programmi di attivazione

4.1. Il ridisegno dei JobCentre: i JobCentre Plus

Nei suoi principi organizzativi la politica di riforma del *New Labour* ha mirato a integrare in un unico sistema la gestione dei sussidi di disoccupazione e quella dei contributi previdenziali previsti per le persone in condizione di disoccupazione. A tale scopo sono state soppresse nel 2002 le due principali agenzie *Employment Service* e *Benefits Agency*, con la costituzione dei *JobCentre Plus*. La nuova agenzia è stata posta alle dipendenze del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con il compito della gestione integrata del collocamento, delle politiche per l'occupazione e dell'erogazione dei sussidi di disoccupazione.

Tra i *benefits* gestiti dai *JobCentre Plus* figurano:

- incentivi al re-impiego nella precedente occupazione;
- sussidi di disoccupazione e invalidità;
- sussidi abitativi;
- contributi per l'assistenza (badanti, assistenza cura dei figli genitori poveri e single).

Nel conseguimento dell'obiettivo finale del re-inserimento lavorativo sono previste non solo azioni di formazione professionale, di integrazione al reddito, e forme di incentivazione fiscale, ma anche dispositivi finalizzati a intervenire sul piano del disagio psicologico e dell'assistenza sociale. Rispetto all'inquadramento di questo genere di attività nel sistema più generale delle politiche di welfare, è importante sottolineare che l'attività dei *JobCentre Plus* è strettamente legata, sia alle misure di attivazione in senso lato, sia a quelle di politica sociale, la quale tuttavia è subordinata all'obiettivo di facilitare l'inserimento lavorativo e la conciliazione vita-lavoro. Accanto a misure di incentivazione fiscale quali il *Working Family Tax Credit* e la *Child Tax Credit* (una integrazione al reddito istituita nel 2003 per i genitori che lavorano con bassi redditi), i *JobCentre* intervengono infatti anche nella gestione delle prestazioni previste dalla *Child Support Agency*. È questo il caso dei genitori soli (il cui figlio abbia meno di sedici anni) disoccupati o impiegati con un monte ore non superiore alle sedici ore settimanali. Per essi è prevista la possibilità di usufruire della

da lavoro part-time sia stata stimata nell'ordine del 40%, ben al di sopra di quello relativo al contratto a tempo di lavoro indeterminato che si attesta intorno al 18% (Brookes *et al.* 2006).

consulenza di un esperto del *JobCentre* nella ricerca di un lavoro adatto alle esigenze di conciliazione e nel sostegno alla cura dei figli⁸.

La stessa impostazione di *policy* vale per i partner dei beneficiari dei sussidi. Se infatti fino al 1999, la presa in carico di questi rientrava nelle misure previste per il fruitore della *Jobseeker's Allowance* (il sussidio di disoccupazione), con l'introduzione del *New Deal for Partner*, questa categoria di soggetti è stata interessata da specifiche misure di re-inserimento che hanno riguardato soprattutto la consulenza nella ricerca del lavoro, il sostegno al pagamento dei servizi all'infanzia, e la formazione. Più recentemente questo orientamento di integrazione tra politiche sociali e del lavoro (con le prime subordinate al raggiungimento degli obiettivi previsti dalle seconde), è stato ampliato anche al sostegno abitativo. Come emerge da alcuni degli ultimi indirizzi di riforma in questo settore (vedi Department for Work and Pensions, 2006), i nuovi *Housing Benefits*⁹ sono stati pensati nella logica di una più stringente connessione e integrazione tra l'attivazione sul mercato del lavoro e il sostegno abitativo.

4.2. Il New Deal

Il programma *New Deal* è stato avviato nel 1997. Esso consiste di specifici programmi di re-inserimento per diversi target di utenti, per i quali sono previsti percorsi di ri-collocazione caratterizzati da differenti combinazioni di sostegno al reddito, formazione e accesso al lavoro per i soggetti a più alto rischio di vulnerabilità e disoccupazione di lungo periodo. Le azioni del *New Deal* rientrano nell'ambito di attività dei *JobCentre*, e sono dirette a specifici *target* di utenti:

- giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni (*New Deal for Young People*);
- disoccupati di lungo periodo con tra i 25 e i 49 anni (*New Deal 25 Plus*);
- disoccupati over 50 (*New Deal 50 Plus*);
- partner di soggetti beneficiari di sussidi (*New Deal for Partner*);

⁸ In proposito occorre ricordare le linee guida di riforma del sistema dei servizi all'infanzia promosse dal Governo. L'obiettivo posto dell'incremento del livello di offerta risponde alla necessità di favorire un sistema di politiche per la genitorialità in grado di rafforzare la partecipazione al mercato del lavoro. Lo stesso tema della conciliazione vita-lavoro può essere ricondotto in questa linea di riforma. L'estensione dei benefici previsti per la maternità anche agli uomini è infatti indicatrice di questo quadro, sicuramente coordinato, di politiche sociali rispondenti però a obiettivi di politica del lavoro.

⁹ Attualmente l'*Housing Benefit* destina aiuti per la copertura delle spese abitative dei disoccupati che vivono in affitto. A seconda delle circostanze l'*Housing Benefit* arriva a coprire fino al 100% della spese per la locazione.

- persone disabili (*New Deal for Disabled People*);
- genitori soli con figli a carico (*New Deal for Lone Parents*);
- musicisti in stato di disoccupazione (*New Deal for Musicians*).

I principi cardine del *New Deal* rimandano allo schema contrattuale del rapporto tra soggetto destinatario del servizio e amministrazione. Si tratta di un modello di interazione che prevede la stipula di un vero e proprio contratto tra i due terminali dello scambio: il disoccupato che si impegna a ricercare attivamente una nuova collocazione lavorativa e l'attore pubblico preposto all'erogazione di un sostegno al reddito e di azioni mirate di accompagnamento. Le condizionalità della relazione che si viene così a configurare si basano sull'assunto secondo cui trascorso un certo periodo di tempo un individuo non può rimanere inattivo o passivo nella percezione del sussidio, ma necessariamente deve attivarsi nell'accettazione di un impiego, pena la perdita dell'indennità. Questo vale in particolare per i giovani compresi tra i 18 e i 25 anni (*New Deal for Young People*) e per i disoccupati di lungo periodo (*New Deal 25 Plus*), per i quali peraltro il programma è obbligatorio.

La mancata disponibilità alla ricerca attiva del lavoro, o il rifiuto a rendersi disponibile all'accettazione dell'impiego proposto, prevedono per questi target una serie di sanzioni che in ultima istanza possono portare all'abbassamento dell'erogazione o alla revoca del sussidio. Per chi abbia perso il lavoro senza un motivo ben precisato, o lo abbia rifiutato, la sanzione può variare dal 20% al 40% per un periodo fino a 26 settimane; per 4 settimane nel caso il soggetto non abbia partecipato a programmi di inserimento al lavoro.

Rispetto al funzionamento effettivo dei due programmi sopra citati, il sistema dell'attivazione che essi prefigurano entra in funzione al massimo entro i sei mesi successivi alla perdita del lavoro (durante i quali si ha diritto di beneficiare dell'indennità). La prima fase del programma (*Gateway*), della durata di quattro mesi al massimo, consiste di servizi di assistenza nell'attività di ricerca del lavoro e di brevi corsi di formazione finalizzati all'acquisizione di competenze spendibili sul mercato del lavoro. Ogni soggetto si vede assegnato un *Personal Advisor* che ha il compito di seguire l'iter del processo attraverso incontri con frequenza non superiore alle due settimane. Al compimento della fase di *Gateway*, il disoccupato viene posto di fronte all'obbligo di scegliere tra quattro alternative di re-inserimento. La prima consiste nel lavoro sussidiato, per il quale il datore di lavoro si vede riconoscere una riduzione fiscale (di ammontare variabile a seconda che l'impiego sia legato o meno ad attività di formazione). La seconda

riguarda la possibilità di accedere a ulteriore formazione, ma a tempo pieno, e per un massimo di dodici mesi. La terza opzione riguarda il prestare servizio in attività di volontariato per un periodo massimo di sei mesi e con una integrazione reddituale pari all'ammontare del sussidio. Infine la quarta possibilità è quella di entrare in una task force ambientale nei servizi pubblici. Il rifiuto della disponibilità a scegliere tra una delle quattro opzioni prevede delle sanzioni sul modello di quelle precedentemente descritte. Al termine del percorso di ricollocazione, nel caso il disoccupato non sia riuscito a mantenere l'impiego o a trovare una occupazione, prende avvio un'ultima fase di consulenza e assistenza alla ricerca del lavoro.

Per altre categorie di utenti: i genitori soli con figli a carico (*New Deal for Lone Parents*), i disoccupati over 50 (*New Deal 50 Plus*), e i disabili (*New Deal for Disabled People*) le condizionalità sono meno stringenti. Per questi ultimi gruppi di soggetti la partecipazione al programma è infatti volontaria; le stesse finalità non attengono al re-inserimento repentino nel lavoro, ma all'obiettivo di fornire strumenti in grado rendere più facile e più conveniente il re-inserimento nel mercato del lavoro.

Come si può vedere i programmi del *New Deal* contemplano misure che si articolano intorno a gruppi di potenziali utenti alquanto differenziati, ciascuno dei quali portatore di specifici bisogni. Va da sé che una tale articolazione risponde bene all'esigenza di prevedere una gamma di strumenti e percorsi di re-inserimento calibrati sulle esigenze dei singoli utenti, con la possibilità di coniugare insieme il sostegno al reddito, la formazione professionale, e alcune prestazioni a carattere assistenziale, così come la possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro, ma anche in attività fuori mercato di impegno volontario. Questa integrazione del volontariato nel pacchetto di attività finalizzate al re-inserimento è un elemento su cui vale la pena soffermarsi. Nei confronti dei disoccupati più vulnerabili, il processo di attivazione prefigura la possibilità di combinare l'accompagnamento al lavoro con lo svolgimento di attività che si pongono fuori dal recinto classico del lavoro formale, quali appunto quelle di volontariato, ma che tuttavia possono contribuire a formare delle *skills* che poi potranno essere utilizzate nel percorso di rientro al lavoro di mercato. Nel caso dei disabili, peraltro, il campo di intervento dei *JobCentre* si allarga a particolari strutture che sul territorio fungono da intermediari dell'inserimento lavorativo, i cosiddetti *Job Brokers*. Si tratta di organizzazioni pubbliche, private o del terzo settore, che si occupano di accompagnare il disabile nell'identificazione delle possibili attività di inserimento, della domanda di lavoro disponibile e di sostenerlo anche nei mesi successivi (sei) alla ricollocazione.

Il tratto comune a tutti i diversi programmi di attivazione (in continuità quindi con la tradizionale impostazione *workfarista*) è ad ogni modo il generale orientamento all'offerta di queste *policies*. Il focus dell'intervento è indirizzato al potenziamento delle condizioni di occupabilità dei soggetti secondo l'ottica di stimolare quanto più possibile la partecipazione attiva al mercato del lavoro. Più di ogni altra cosa è il lavoro che in tale sistema fornisce gli strumenti e le risorse per l'integrazione sociale. A questa sono finalizzate tutte le misure di re-inserimento messe in opera dai *JobCentre*, ma anche tutti i servizi a carattere assistenziale funzionali all'inserimento o alla possibilità di attivazione (per esempio nel caso dei genitori soli o dei partner dei beneficiari dei sussidi), e non ultimo tutto il sistema degli *in-work benefits* e degli incentivi fiscali alla partecipazione al lavoro. La stessa possibilità di combinare un percorso di attivazione con lo svolgimento di attività di volontariato ha molto dell'esperienza professionale finalizzata all'acquisizione di *skills* che possono essere utili nel successivo re-inserimento lavorativo. Nel modello che emerge, tutto ciò si svolge all'interno di uno schema che nel rapporto tra utente e amministrazione non appare però solo sanzionatorio, o stigmatizzante (così come emergeva chiaramente nell'indirizzo di riforma dei governi conservatori), ma anche calibrato sull'ampliamento dei canali di accesso alla attività lavorativa per i diversi target di riferimento.

4.3. Le Employment Zones

Una delle caratteristiche più importanti del nuovo sistema di politiche di attivazione è il forte ancoraggio al territorio. L'attività dei *JobCentre Plus* è inserita infatti in un *network* di relazioni che connettono l'intervento pubblico con il sistema locale delle imprese, delle società di formazione, delle organizzazioni di terzo settore e del volontariato, dei sindacati. In questo quadro, tra le iniziative di maggiore rilievo a livello territoriale vanno menzionate le *Employment Zones* (EZs).

Queste aree sono dirette a implementare programmi di attivazione volti a combattere fenomeni di disoccupazione di lunga durata nei mercati del lavoro locali che presentano particolari problemi di svantaggio sociale. Inizialmente (nel 2000, anno della loro entrata a regime) le azioni di inserimento previste dalle *Employment Zones* erano rivolte a soggetti tra i 25 e i 49 anni beneficiari della *Jobseeker's Allowance* per un periodo compreso tra i 12 e i 18 mesi. Più recentemente sono state estese anche ai giovani compresi tra i 18 e i 24 anni, che abbiano già partecipato ai programmi del *New Deal*.

Le *Employment Zones* sono promosse per arrivare a una efficace combinazione tra azioni di consulenza, orientamento al lavoro e formazione, all'interno di network relazionali integrati a livello locale. Questo modello territoriale di politiche di attivazione rappresenta una strategia che fa perno sulla possibilità di beneficiare di una legislazione flessibile prodotta a livello centrale, e tuttavia in grado di garantire ampi margini di coordinamento tra gli attori istituzionali e non coinvolti all'interno del territorio. Da questo punto di vista, l'importanza delle *Employment Zones* è data dall'essere a livello locale il contesto operativo in cui operano i *JobCentre Plus* nelle aree più svantaggiate del paese. Si tratta di un complesso reticolare di intervento che connette l'amministrazione pubblica agli attori economici e sociali del territorio con l'obiettivo di favorire iniziative di re-inserimento e formazione professionale. Mediante un *Employer Agreement*, nelle *Employment Zones* le aziende vengono coinvolte nei diversi programmi del *New Deal* gestiti dal *JobCentre* locale. In questo modo, le imprese si impegnano ad accogliere i lavoratori del progetto di inserimento professionale e, dove possibile, a garantire la prosecuzione del rapporto di lavoro una volta giunto a termine il periodo di inserimento.

Dal punto di vista degli aspetti organizzativi e dei rapporti tra centro e periferia, è interessante rimarcare il fatto che lo sviluppo di tali programmi sia sottoposto continuamente a un processo di verifica e monitoraggio dato dalla presenza di indicatori di prestazioni misurabili sulla base degli obiettivi fissati dal Ministero, in termini di produttività, qualità delle prestazioni ed efficienza. Questo è d'altra parte un tratto caratteristico del sistema amministrativo che sorregge l'intera architettura gestionale delle politiche. A partire dai *JobCentre* (le articolazioni amministrative a più diretto contatto con l'utenza) fino ai livelli superiori, tutta l'attività non solo è costantemente monitorata e valutata, ma anche legata al raggiungimento di target che vanno a influire sull'ammontare e il tipo di destinazione delle risorse economiche erogate dal centro del sistema politico-amministrativo. In tema di localizzazione delle politiche di contrasto alla disoccupazione di lungo periodo e alla vulnerabilità sociale merita infine di essere ricordata la *City Strategy*: un programma implementato nelle aree cittadine più svantaggiate e fondato sulla costruzione di network cooperativi tra le amministrazioni e tutti gli attori territoriali, privati e associativi di terzo settore, della *governance* territoriale, con il compito di elaborare e implementare linee guida di intervento calibrate sugli specifici bisogni emergenti delle società locali. Nelle diciassette località cittadine interessate dalla *City Strategy*, la rete cooperativa è chiamata a formare consorzi per migliorare l'intervento e le prospettive di re-inserimento dei soggetti

in stato di disoccupazione prolungata, attraverso l'attribuzione di responsabilità nella costruzione delle misure di attivazione finanziate dai livelli amministrativi superiori.

5. Il ruolo della formazione

5.1. Il sistema di formazione-lavoro

In merito al raccordo tra formazione ed esiti occupazionali, l'obiettivo di raggiungere un più alto livello di partecipazione al mercato del lavoro in questi anni è stato senz'altro raggiunto. Tutti gli indici relativi al tasso di occupazione femminile e maschile mostrano livelli che si collocano al di sopra delle medie europee. Come mostrato in apertura, il tipo di politiche del lavoro che qui sono state sviluppate ruotano intorno alla centralità assunta dai servizi per l'impiego e le misure finalizzate alla promozione dell'occupabilità, mentre di minore importanza appare il contributo offerto dalle attività di formazione professionale e continua. La presenza di un tale sistema di formazione-lavoro appare complementare al funzionamento di un sistema dell'attivazione che fa perno sulla capacità di re-inserire nel più breve tempo possibile (riducendo la dipendenza dall'assistenza pubblica) coloro che hanno perso il lavoro. L'orientamento all'offerta e all'occupabilità è l'elemento portante dell'integrazione assunta tra le politiche del lavoro e quelle di formazione professionale. Come per alcune prestazioni a carattere assistenziale (che pure fanno parte del pacchetto di interventi di attivazione prima messi in evidenza), anche la formazione professionale è dunque finalizzata e condizionata all'obiettivo principe del re-inserimento repentino nel mercato del lavoro. I problemi da affrontare, semmai, attengono alla produttività e alla qualità del lavoro creato, elementi questi, legati certamente alla sua regolazione, ma anche e soprattutto alla formazione professionale. Nel suo impianto, essa si riflette in una minore qualità dell'occupazione creata (Freud 2007) e del livello di partecipazione alle attività di formazione continua. Ma lo stesso discorso vale per i bassi livelli delle competenze disponibili sul mercato del lavoro, che soprattutto tra i lavoratori a bassa qualificazione costituiscono il principale ostacolo all'inserimento occupazionale più stabile oltre che alla crescita della produttività stessa del lavoro (*ibidem*). Non è un caso quindi che molte delle riforme di questi ultimi anni in tema di formazione professionale abbiano risposto all'obiettivo principale di migliorare la dotazione complessiva delle *skills* disponibili sul mercato del lavoro. Possiamo ri-

cordare in proposito la *Skill Alliance Network* del 2003, in cui la partnership tra alcuni dipartimenti governativi (Lavoro, Educazione, Commercio, Industria e Tesoro) e organizzazioni di rappresentanza degli imprenditori e dei sindacati ha costituito il cardine della strategia nazionale per la formazione. La struttura costituita è stata in seguito organizzata intorno a una serie di Agenzie, governative e non, tra cui la *Basic Skills Agency*, una agenzia indipendente, il cui compito è quello di sviluppare le competenze di base tra la popolazione nelle diverse fasce d'età, e soprattutto, la *Sector Skill Development Agency*, una agenzia governativa istituita nel 2002 e dotata di propri referenti territoriali, i *Sector Skills Councils* (SSCs). Il fine di queste strutture, partecipate soprattutto da rappresentanti della parte datoriale, è stato quello di rafforzare il complesso delle competenze dei lavoratori, e per questa via contribuire a migliorare la produttività del lavoro. A riprova dell'importanza assunta da queste unità, si consideri che solo nel 2004 sono state avviate 13 SSCs, arrivando a coprire il 75% della forza lavoro (Brookes *et al.* 2006).

Nel campo della formazione professionale merita inoltre di essere menzionato l'*Union Learning Found*. Si tratta di un programma che presenta la particolarità di essere stato pensato per rafforzare il ruolo dei sindacati, in qualità di attori partecipi del sistema della formazione. L'obbiettivo è stato in questo senso quello di promuovere le possibilità di apprendimento nei luoghi di lavoro, coinvolgendo il sindacato nello sviluppo di corsi per la "formazione sul lavoro".

A supporto del miglioramento del raccordo tra formazione e lavoro, nel 2004 è stato lanciato il *New Deal for Skills*, un programma che ha previsto incentivi e forme di supporto in raccordo con i *JobCentre Plus* per il miglioramento delle competenze dei lavoratori scarsamente qualificati. In questo programma i *JobCentre* sono stati chiamati a effettuare valutazioni sui livelli delle *skills* degli utenti, predisponendo in seguito piani personalizzati di formazione finalizzata all'inserimento lavorativo. Sempre nell'ottica del miglioramento del livello generale delle *skills*, infine, è importante ricordare il Piano Nazionale per l'Inclusione Sociale 2003-2005 (*UK National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005*). Il punto interessante qui è che al suo interno, le misure di inserimento lavorativo e sociale per soggetti svantaggiati fanno perno, non solo su interventi di natura fiscali o crediti di imposta, ma anche sull'idea che il pieno inserimento lavorativo e sociale debba essere perseguito attraverso una crescita globale dei livelli di formazione, di base soprattutto.

5.2. La formazione permanente

È utile domandarsi a questo punto quale è il rapporto che nel Regno Unito emerge tra il sistema della formazione-lavoro e le azioni di formazione continua e *lifelong learning*.

Nel campo della formazione permanente si ritrovano programmi che si rivolgono principalmente a giovani e adulti. Su questo terreno, tra le azioni più interessanti sperimentate, sicuramente meritano di essere messi in evidenza gli speciali prestiti concessi a coloro che, maggiori di 18 anni, decidano di seguire corsi di formazione professionale per lo sviluppo della propria carriera. Sempre a questo livello, merita di essere ricordato l'*Individual Learning Account* (ILA), un programma lanciato nel settembre 2000 che nelle intenzioni si proponeva di sviluppare forme di erogazione in denaro attraverso le quali gli individui potessero (liberamente) scegliere tra percorsi formativi alternativi gestiti da provider accreditati¹⁰.

Il piano è stato sospeso nel novembre successivo a causa di abusi da parte di un gruppo di provider, e della difficoltà a rendere effettiva la formazione mobilitata nei confronti dei soggetti beneficiari. Per questo, e per la mancanza di chiari criteri di monitoraggio e controllo sulla formazione erogata, il programma è stato bloccato, e tuttavia, nonostante la sua breve durata, il progetto dei Piani formativi individuali appare interessante perché dà conto dell'approccio che sta alla base dello sviluppo delle azioni di formazione (non solo continua), sperimentate in questo paese. Per comprenderne le implicazioni sul sistema dell'attivazione occorre tenere presente, come recentemente sottolineato da Bednarz (2006), il carattere fortemente individualizzato del rapporto tra soggetto e istituzione formativa. Sia la formazione professionale che quella continua sono poste nel Regno Unito (più di quanto di solito avviene negli altri contesti europei) sotto la responsabilità dei singoli individui e delle imprese private. D'altra parte, la quota di finanziamenti privati è la più alta nel panorama dell'Unione europea a 15: l'1% contro una media dello 0,6%. Ma all'estremo opposto anche i differenziali di reddito per titolo di studio conseguito sono in questo paese tra i più alti dell'Unione. Da quanto detto il sistema della formazione ci appare non solo individualizzato, ma anche polarizzato tra le diverse posizioni sociali in termini di esiti occupazionali e livelli reddituali. Se a questo si aggiunge lo scarso presidio delle attività di formazione continua e il tipo di legame che tende a configurarsi tra formazione professionale (di base, in

¹⁰ Ad ottobre 2001 gli utenti registrati risultavano 2,5 milioni mentre le organizzazioni erogatrici di formazione erano arrivate a 9.000.

particolare) e politiche di re-inserimento attivo nel mercato del lavoro si capisce bene come queste caratteristiche abbiano una diretta influenza sulla produttività del lavoro e il tipo di competenze sviluppate. Come messo in evidenza nel paragrafo precedente la spesa in politiche attive del lavoro si colloca a un livello più basso rispetto alla media europea, con un bilanciamento degli interventi formativi che guarda soprattutto al rapporto tra formazione professionale di breve durata e ricollocazione nel mercato del lavoro. Qui il problema della crescita dei livelli di produttività del lavoro è legato alla qualità della formazione e delle *skills* disponibili (sia tra gli adulti, sia tra i giovani) che ancora, nonostante gli sforzi effettuati e le intenzioni manifestate dal Governo, non sono paragonabili a quelli degli altri grandi paesi europei. Questo vale in particolare per la formazione continua. Lo sviluppo delle competenze professionali lungo tutto l'arco della carriera lavorativa, soprattutto ai livelli di competenze medie, è un campo scarsamente presidiato dalle politiche di attivazione¹¹. La discrasia tra la quota della spesa in formazione professionale nelle politiche di attivazione e la bassa qualità delle competenze disponibili sul mercato del lavoro, così come del resto la bassa partecipazione ad attività di formazione continua (vedi anche Eurostat 2006b), stanno a testimoniare di questo deficit di regolazione delle politiche formative.

6. Considerazioni conclusive. I circuiti dell'attivazione tra riduzione dei "claimants" e personalizzazione del servizio

In questa parte conclusiva si possono trarre alcune considerazioni finali circa gli effetti dei processi di mutamento maturati nel Regno Unito nel passaggio dall'approccio conservatore del *workfare* alle più recenti misure di *welfare to work*. In merito alle politiche di attivazione, le riforme di questi ultimi anni, pur mantenendo uno stretto legame tra il godimento dei benefici sociali e l'attivazione nella ricerca del lavoro, hanno in effetti seguito uno sviluppo che ha ampiamente allargato le possibilità di re-inserimento, e le stesse opzioni di bilanciamento tra formazione e lavoro, tra lavoro per il mercato e lavoro di impegno volontario, almeno per alcuni target di utenti. Questo cambiamento, come è stato illustrato, ha risposto a una strategia che ha perseguito fortemente l'obiettivo dell'allargamento dell'offerta di

¹¹ A tale proposito è utile ricordare come in Inghilterra 4,6 milioni di persone non hanno nessun tipo di qualificazione (Freud 2007).

lavoro e delle occasioni di occupabilità. Certamente, dal punto di vista dei risultati ottenuti, questa linea di riforma (tra continuità e innovazioni con il precedente indirizzo dei governi conservatori) ha avuto effetti positivi sulla crescita dei livelli occupazionali, così come sulla riduzione del numero dei *claimants*. La fruizione dei *benefits* (sussidi) legati alle politiche di attivazione mostra tuttavia una elevata variabilità a seconda della fascia di utenza, o meglio dei target destinatari di azioni di re-inserimento. In particolare quello che appare interessante notare, come fa Freud (2007), è la netta differenziazione che emerge tra le fasce di disoccupati che hanno vincoli e condizionalità più stringenti rispetto al percorso di inserimento lavorativo: i giovani tra i 18 e i 25 anni e i disoccupati di lungo periodo tra i 25 e i 49 anni, e altre categorie più deboli come i genitori soli (*lone parents*) e i percettori dell'*incapacity benefits*, che (soprattutto questi ultimi) mostrano tempi di dipendenza più lunghi.

Ovviamente sulla presenza di tali differenziali molto influiscono le differenti condizioni materiali, ma anche relazionali che si celano dietro i diversi stati di disoccupazione. E tuttavia resta il fatto che la presenza o meno di stringenti condizionalità nel re-inserimento lavorativo sembra essere in relazione con una durata minore della fruizione passiva dei benefici legati all'attivazione. Questo certamente non rappresenta una novità rispetto all'impianto di politiche che si è andato consolidando in questi ultimi decenni, prima con le riforme introdotte dai governi conservatori nel corso degli anni Ottanta, poi con l'approdo ai governi del *New Labour* a partire dal 1997.

Il criterio dominante di regolazione del *welfare to work* inglese rimane l'obiettivo della rapida ricollocazione nel lavoro e della riduzione degli spazi di dipendenza dall'assistenza. Non è un caso d'altra parte che il tipo di formazione erogata in questi programmi risponde soprattutto alla necessità di garantire il re-inserimento repentino nel lavoro dei soggetti più deboli in termini di competenze (che di più sono esposti ai possibili effetti negativi dell'intrappolamento nell'instabilità del lavoro o in una occupazione a bassi salari). Questi soggetti costituiscono la larga parte degli individui implicati nei programmi di attivazione. Da questo punto di vista, senza dubbio, il rapporto tra la domanda e l'offerta di formazione-attivazione-re-inserimento lavorativo appare caratterizzato da una evidente complementarità. Il punto critico semmai è la presenza in questo sistema di una altra forma di dipendenza che tende a delinarsi. Nell'incrocio tra basse qualifiche di partenza e collocazione instabile nel mercato del lavoro il problema della dipendenza si tramuta in quello della ricaduta. Spesso le persone coinvolte in questi programmi riescono, sì, a rientrare in qualche modo nel mer-

cato del lavoro, ma, per il tipo di formazione erogata e per il percorso seguito, hanno una probabilità di ricaduta nelle maglie dell'assistenza più alta (Paci 2005). Paradossalmente, dunque, le politiche di *welfare to work* inglese, sebbene finalizzate a ridurre al minimo la dipendenza del disoccupato dall'intervento pubblico, finiscono poi per riprodurre una diversa forma di dipendenza che rimanda alla scarsa capacità del procedimento di attivazione di accompagnare il soggetto in una occupazione più stabile. Su tali effetti di ritorno, Cantalupi (2003) ha avuto modo di sottolineare altri fattori di criticità che investono il funzionamento delle politiche di attivazione in questo paese. Tra questi l'autore (*ibidem*) ricorda i risentimenti da parte dei partecipanti, che non gradiscono la gran parte degli aspetti coercitivi e paternalistici del programma; il riflesso negativo dato dagli inflessibili obiettivi di ricollocazione che spingono lo staff dei *JobCentre* a forzare i desideri dei destinatari; in terzo luogo, le imprese, pur beneficiarie di sgravi per l'assunzione di personale svantaggiato, ritengono generalmente inaffidabili le persone ricollocate al lavoro attraverso i procedimenti gestiti dai *JobCentre*. Infine, non va sottovalutato il fatto – sempre secondo Cantalupi – che i sindacati in qualche modo temano la concorrenza che si viene a determinare nel mercato del lavoro tra i disoccupati in via di inserimento e i lavoratori occupati stabilmente, in virtù del salario minore percepito dai primi.

Quali considerazioni trarre allora dall'analisi dei meccanismi di funzionamento del *welfare to work* inglese? Non vi è dubbio che alla base delle politiche di attivazione sperimentate in questo paese vi sia una precisa opzione che guarda alla occupabilità e all'allargamento dell'offerta di lavoro, nonché delle occasioni di impiego, come l'elemento cardine dell'intera strategia di attivazione. E certamente dal punto di vista dei risultati ottenuti: la crescita dei livelli occupazionali e la sensibile riduzione del numero dei *claimants*, tale impianto ha saputo rispondere ai *desiderata* dei *policy maker* che hanno gestito i processi di riforma degli ultimi anni. Ma questo è avvenuto (anche per un mutamento strutturale che ha investito il sistema economico-produttivo verso l'economia dei servizi), al prezzo della crescita dei livelli di disuguaglianza sul mercato del lavoro, essendo stata l'espansione dell'occupazione legata anche alla polarizzazione dei redditi, e a un incremento occupazionale che, accanto al settore finanziario, ha visto crescere in larga misura le attività del terziario a bassa produttività e bassa qualificazione. Il problema della produttività del lavoro, come quello della segmentazione del mercato del lavoro nella transizione verso l'economia dei servizi, sono centrali in questo quadro. Essi non attengono tuttavia solamente alle dinamiche interne al sistema produttivo, ma anche a quelle re-

lative al rapporto tra formazione-lavoro e inserimento occupazionale. Qui, emergono i nodi critici di un complesso di politiche, perseguendo una formazione di breve periodo, non sempre risulta capace di accompagnare il disoccupato in un processo di stabilizzazione dell'occupazione attraverso il miglioramento delle *skills*. Certo è che rispetto al periodo dei governi conservatori la differenza rimane di una certa sostanza. Al culmine delle riforme tatcheriane l'attivazione del disoccupato era arrivata a prevedere l'accettazione di un qualsiasi impiego anche se al di sotto del livello professionale e della retribuzione precedentemente percepita. Al contrario, il *New Deal* ha previsto una maggiore articolazione dei canali di inserimento al lavoro e delle forme di attivazione da combinare (formazione, lavoro per il mercato, lavoro volontario, ecc.), ricalibrando il focus dell'intervento verso una maggiore personalizzazione dei percorsi di re-inserimento (oltre che, altrettanto importante, attraverso l'innalzamento dei minimi salariali, così da rendere l'attività lavorativa più attraente dal punto di vista delle risorse reddituali). In questo passaggio si coglie peraltro la differenza tra l'approccio tipicamente *workfarista*, e il nuovo impianto del *welfare to work*, tutto centrato sull'allargamento delle occasioni di lavoro. Qui, come è stato messo in evidenza, sono state importanti non solo le riforme delle politiche vere e proprie ma anche il mutamento del sistema organizzativo preposto all'implementazione delle misure di attivazione con la costituzione dei *JobCentre Plus* alle dirette dipendenze dall'amministrazione centrale e la nuova gestione integrata delle prestazioni, passive e attive, all'interno dello stesso *JobCentre*. Si tratta di una trasformazione interna all'amministrazione che non va sottovalutata, in quanto indicatrice di una opzione di riforma che guarda al territorio come ambito di competenza per la gestione dei servizi integrati, ma che al contempo prevede un margine di intervento e influenza dei livelli politici-amministrativi centrali assai rilevante. L'importanza del territorio, seppure in una ottica di controllo e gestione dei processi da parte dei livelli istituzionali superiori, la si ritrova anche nelle *Employment Zones*, dove la legislazione definita a livello centrale è al tempo stesso flessibile, così da assicurare ampi margini di coordinamento tra gli attori locali, istituzionali e non.

Rimane caso mai il problema delle competenze che si creano nel mercato del lavoro nei percorsi di transizione tra occupazione e inoccupazione. Qui i circuiti della formazione-lavoro, che pure con il *New Deal* hanno ricevuto maggiore attenzione, sia attraverso la crescente differenziazione dei percorsi di attivazione, che nella tendenza a rafforzare i contatti tra i *personal advisers* e gli utenti nella consulenza finalizzata all'inserimento, non sembrano in grado di rispondere alle esigenze della crescita generaliz-

zata dei livelli delle competenze. Non è un caso in questo senso che proprio il miglioramento della qualità delle *skills* e il rafforzamento della formazione continua costituiscano uno dei punti cruciali delle linee guida future previste dal Governo nel campo della formazione. Il miglioramento della qualità delle *skills* disponibili dovrebbe passare in questo caso dallo sblocco di risorse economiche in educazione pari al 5,6% del PIL per gli anni 2007/2008, lo 0,2% in più rispetto al 2004/2005, e lo 0,5% in più rispetto al 2003, ma ancora al di sotto dei livelli fatti segnare dai paesi che su questo fronte spendono di più: Svezia e Danimarca.

Come noto, lo sviluppo di una formazione in grado di accompagnare il soggetto lungo tutto l'arco della carriera occupazionale, e di stimolare un percorso di mobilità ascensionale nel mercato del lavoro ha riflessi sulla produttività del lavoro, e sulla qualità della crescita economica. Ma per raggiungere un tale obiettivo, non appare sufficiente limitarsi a un intervento che ha come unico metro di valutazione quello del re-inserimento repentino nel lavoro. Piuttosto, si tratta di estendere l'intervento dell'attivazione a un sistema di *lifelong learning* in grado di accompagnare tutta la platea dei lavoratori verso il miglioramento continuo delle *skills* e per questa via verso la stabilità dell'occupazione.