

Politiche attive del lavoro

Chiara Saraceno

(estratto da id. Il Welfare, il Mulino, in corso di stampa 2013)

Le politiche attive del lavoro coprono, in teoria e in pratica, una vasta gamma di dimensioni e interventi. Tra i principali ricordiamo:

a) I sussidi diretti e indiretti all'occupazione di persone svantaggiate nel mercato del lavoro. Essi possono essere destinati al datore di lavoro, per incentivare le assunzioni delle persone provenienti dai gruppi svantaggiati, o ai lavoratori stessi, per sostenerne il reddito senza scoraggiarne la partecipazione al mercato del lavoro. Rientrano in questa tipologia di intervento le detrazioni fiscali o gli alleggerimenti contributivi per i datori di lavoro che impiegano persone a bassa qualifica, o persone con disabilità, o giovani, o donne. Vi rientrano anche i sussidi o le facilitazioni fiscali diretti a neo-imprese giovanili o femminili. Possiamo farvi rientrare anche tutte le forme di voucher servizi che, sussidiando in tutto, o più spesso in parte, una parte del costo per l'acquisto di servizi, stimolano la domanda e sostengono la creazione di un mercato dei servizi. Vi rientrano, infine, anche le forme di imposta negativa dirette a chi, a basso reddito, non riesce a lavorare un numero sufficiente di ore o ad ottenere un salario sufficiente. E' il caso del *work tax credit inglese*, della *earned income tax* statunitense e del *prime pour l'emploi* francese. Tutti questi interventi, che si configurano anche come misura di contrasto alla povertà, sono diretti a chi lavora, ma possono essere utilizzati anche per sollecitare l'entrata nel mercato del lavoro di chi fruisce di qualche forma di assistenza. Ci torneremo più avanti quando parleremo, appunto, di queste ultime.

b) Creazione diretta e temporanea di posti di lavoro. Un esempio storico è quello del *new deal* statunitense in risposta alla disoccupazione di massa provocata dalla Grande Recessione degli anni Trenta del Novecento: un ambizioso e diversificato insieme di lavori pubblici teso insieme ad offrire occupazione e a costruire opere di pubblica utilità in campo ambientale e culturale. Su scala più ridotta, rientrano in questa fattispecie le borse lavoro o i cosiddetti lavori socialmente utili. In alcuni paesi, soprattutto nel caso di giovani disoccupati, c'è l'obbligo per l'ente pubblico di offrire un posto di lavoro – temporaneo – entro pochi mesi dalla richiesta di sussidio.

c) Formazione. Ovviamente, in linea di principio la scuola è lo strumento principale per costruire l'occupabilità delle persone, quindi, da questo punto di vista può essere, anche, concepita in generale come strumento di politiche attive del lavoro. E' per questo motivo che periodicamente si aprono più o meno controversi dibattiti sul rapporto scuola-lavoro e sulla adeguatezza dei diversi sistemi scolastici nazionali a favorire la transizione scuola-lavoro e a formare nelle competenze richieste da questo ultimo. Accanto al sistema scolastico vero e proprio, tuttavia, esistono anche percorsi formativi dedicati a chi già lavora ed altri dedicati a chi ha perso il lavoro. I primi – che vanno per lo più sotto la denominazione di formazione continua – hanno l'obiettivo non solo di aggiornare i lavoratori rispetto a specifiche esigenze e tecnologie produttive, ma di impedire l'obsolescenza delle competenze possedute. Essi sono di norma responsabilità delle imprese, non delle politiche pubbliche, anche se queste possono utilizzare la leva fiscale o altro per incentivare. Diverse ricerche hanno segnalato che non solo esistono forti differenze tra paesi nell'investimento che le aziende fanno in questo settore, ma che questo tipo di formazione è più spesso destinata ai lavoratori più qualificati, con possibili effetti di allargamento delle disuguaglianze. La formazione rivolta a chi è disoccupato e in cerca di lavoro (o, da inattiva, intende entrare nel mercato del lavoro) è in linea di principio tesa a arricchire le competenze per migliorare l'occupabilità. In molti casi, la partecipazione ad un corso di formazione è condizione per l'accesso ad un sussidio.

d) Consulenza. Si tratta di un tipo di intervento che ha, almeno formalmente, conosciuto una forte accelerazione in concomitanza con lo spostamento dell'attenzione e del discorso pubblico dalle politiche passive a quelle attive, diventando, anche se in misura diversa da un paese all'altro ed anche da un luogo all'altro nello stesso paese, uno dei compiti dei servizi per l'impiego. Se

l’obiettivo è che domanda e offerta di lavoro si incontrino il più rapidamente ed efficacemente possibile (posto che ci sia domanda, ovviamente), e che le persone rimangano il meno possibile nelle misure di tipo passivo, occorre anche fornire loro strumenti per valutare le proprie competenze, le diverse opzioni (inclusa quella formativa) e muoversi efficacemente nel mercato del lavoro.

e) Servizi per facilitare la conciliazione lavoro-famiglia. Anche se in parte si rifanno ad una lunga tradizione (si pensi alle Ottocentesche camere di allattamento in Italia), i servizi per l’infanzia e in misura minore quelli per le persone non autosufficienti sono stati di recente tematizzati come strumento di politiche attive del lavoro, con l’obiettivo di sostenere l’occupazione femminile, al punto che qualcuno ha osservato che da politiche per le famiglie sono state riformulate come politiche per il lavoro, perdendo parte del loro originario significato. Torneremo su questo punto quando parleremo, appunto, di politiche per le famiglie. Qui interessa segnalare che esse sono diventate anche un settore delle politiche di welfare aziendale, talvolta andando anche al di là degli strumenti classici – nidi aziendali, colonie estive per i bambini dei dipendenti – per incorporare anche servizi di altro tipo (il “maggior domo aziendale” che porta e va a ritirare i vestiti in tintoria, o aiuta nel disbrigo delle pratiche, ad esempio, o i servizi di cibi pronti aziendale e simili).

f) Un caso particolare di politiche attive del lavoro è quello delle misure rivolte al sostegno dell’occupazione delle persone con disabilità fisica o psichica più o meno grave. Dalla fine anni novanta, in tutti i paesi sviluppati c’è stato un progressivo spostamento da un approccio puramente compensativo/risarcitorio, che di fatto escludeva il riconoscimento di capacità dei disabili di partecipare al mercato del lavoro, verso un approccio mirante ad integrarli nel mercato del lavoro, sia pure sulla base delle loro capacità. Questo spostamento aveva alla base ragioni diverse ed anche eterogenee. Vi era certamente una preoccupazione per le finanze pubbliche e per gli abusi nella definizione della disabilità in quanto via “facile” per ottenere un sussidio (una motivazione molto forte, ad esempio, in Italia per quanto riguarda l’invalidità civile, ma anche in Inghilterra, dove il pre-pensionamento sulla base di un giudizio di disabilità era frequente). Ma vi era anche la pressione da parte dei gruppi e movimenti di disabili che rivendicavano, insieme al diritto all’istruzione, il diritto all’integrazione nel mercato del lavoro, segnalando come alcune forme di disabilità diventino veri e propri ostacoli alla partecipazione al lavoro non tanto, o non esclusivamente, per le loro caratteristiche in sè, ma per l’esistenza di vere e proprie barriere che impediscono, ad esempio, di muoversi in carrozzella, o di arrivare all’altezza di un tavolo o di un bancone, e così via, e per il fatto che l’organizzazione del lavoro è pensata per normodotati standard. Significativi di questo mutamento di ottica furono due documenti, un rapporto dell’OCSE, *Transforming Disability into Ability*, del 2003, che offriva un’ampia panoramica della situazione in 20 paesi sviluppati, e la direttiva del 2000/78/EC del 27 Novembre dell’Unione Europea che, in un’ottica antidiscriminatoria, all’art 5 imponeva ai datori di lavoro di prendere misure adatte a favorire la partecipazione al lavoro delle persone con disabilità. A questa direttiva hanno fatto poi seguito raccomandazioni e strategie coordinate di lungo periodo sulla base del metodo del coordinamento aperto, che vede i paesi accordarsi su obiettivi comuni da raggiungere entro un determinato periodo. Al momento è in corso di attuazione la strategia europea per la disabilità per il 2020. L’analisi dei casi nazionali mostra, in effetti, la persistenza di forti eterogeneità di approcci – dall’obbligo di assunzione di un certo numero di disabili, pena il pagamento di una multa (non molto consistente), come in Italia, agli incentivi fiscali, ad un forte ricorso agli strumenti legali, come negli USA. Anche in questo settore sembra inoltre esserci un approccio misto “bastone-carota”, ove il restringimento dei criteri per ottenere il sussidio dovrebbe essere compensato da misure di accompagnamento, abilitanti, che consentano effettivamente di stare nel mercato del lavoro. Ed anche nel caso della attivazione dei disabili c’è il rischio che a beneficiarne siano soprattutto coloro che presentano disabilità meno gravi, o comunque più facilmente compatibili con una attività lavorativa, mentre i casi più gravi, o che richiedono maggiore adattamento da parte di

imprese e colleghi, rimangono ai margini. Questi rischi non devono tuttavia far sottovalutare il mutamento di prospettiva che si è prodotto dal punto di vista del riconoscimento dei disabili ad essere considerati a pieno titolo soggetti con capacità meritevoli di riconoscimento e valorizzazione e aventi diritto ad aspirare ad un lavoro e ad una più o meno parziale autonomia economica.