

## **Azioni regionali in materia di politiche attive e passive: traiettorie di (de)crescita inclusiva o diseguale**

Convegno SiSE gennaio 2016

*Draft\_Preliminary version*

Silvia Lucciarini

### **1. Quali traiettorie del processo di riforma delle politiche attive e passive?**

Negli ultimi anni si è assistito a una numerosa serie di interventi che hanno modificato gli assetti regolativi nonché gli strumenti e i dispositivi in materia di politiche attive e passive del mercato del lavoro.

Le logiche di azione che tali processi di riforma hanno implementato sono state sovente non coerenti, lasciando ampie aree problematiche in merito all'integrazione tra le misure attive e passive e tra politiche di sviluppo e del lavoro, non riuscendo a coniugare – come promosso a partire dal livello sovranazionale - flessibilità e sicurezza, nè a sanare un sistema di accesso e esigibilità alle prestazioni assicurative e assistenziali fortemente frammentato sia tra categorie che tra generazioni di lavoratori.

A questo si aggiunge un doppio movimento della macchina istituzionale, che a partire dagli anni Novanta ha visto una alternanza tra dinamiche volte al progressivo decentramento verso gli enti locali di compiti e funzioni in merito all'erogazione delle politiche attive – in particolare rispetto a orientamento, formazione e inserimento nel mercato del lavoro - per poi recentemente promuovere una ri-centralizzazione, attraverso l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro il cui Statuto è stato messo a punto nel DPR n. 108 del 26 maggio 2016. L'Agenzia ha funzioni di indirizzo, guida e raccordo tra le regioni anche attraverso l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia (ancora da stabilire), nonché di monitoraggio delle misure. Il processo di territorializzazione delle politiche del lavoro, rinvenibile anche in altri settori di *policies* e più in generale nell'assetto del sistema di protezione sociale e di welfare, interessa sia le misure attive –come già accennato- che quelle passive, nonostante queste siano erogate centralmente. La messa a sistema di una prassi negoziale tra centro e periferia sull'erogazione in deroga di ammortizzatori sociali, ha contribuito a differenziare il sistema di sostegno e protezione tra settori e soggetti a livello regionale.

L'attuale processo di ri-centralizzazione, con particolare riferimento alle funzioni legislative in materia di Servizi per l'Impiego (Spl) e politiche attive, segna una inversione di rotta rispetto al decentramento iniziato con la L. 469/97. Nell'intento del legislatore questo intervento sanciva, nel rispetto dei dettami di sussidiarietà e attivazione ben presenti nel mainstream europeo stabilito all'interno della SEO (Strategia Europea per l'Occupazione): il decentramento delle politiche del lavoro e della formazione; il passaggio da un sistema di registrazione perlopiù amministrativo a quello di promozione e sostegno dell'occupazione basato su misure e interventi rivolte al segmento dell'offerta più che a quello della domanda. E infine l'applicazione di un modello di matching nel mercato tra domanda e offerta improntato sui principi e sulle logiche di azione di stampo neo-liberista. I principi che hanno regolato l'implementazione di tale normativa sono stati ispirati alla sussidiarietà – sia verticale che orizzontale - dei servizi per l'impiego, e al progressivo aumento della condizionalità tra benefici e più in genere entitlements legati alla condizione di disoccupato 'attivo'. Quest'ultimo collegamento, tra diritti e accesso alle prestazioni, è legato all'idea di implementare misure che da un lato rendessero condizionale l'accesso ai benefit legati all'essere disoccupati ma disponibili al lavoro, spostando di fatto i confini dei diritti dallo status derivante dalla cittadinanza al

contratto tra individuo e Stato, con una evidente enfasi sull'individualizzazione dei rischi (Borghi 2005). Se questo in altri paesi era legato alla logica di liberare risorse di welfare di tipo assistenziale e legarle ad un approccio attivante – seppur con sostanziali differenze in regimi di capacitazione (welfare to work) o di occupazione tout court (workfare) - un indubbio esito di questa impostazione è stato quello di collegare in maniera più stretta l'essere percettore di ammortizzatori sociali o misure assistenziali sia ai servizi minimi degli Spl, che agli incentivi di inserimento e reinserimento lavorativo (Villa 2007, Lucciarini 2013).

La territorializzazione - in particolare a livello regionale - di tale nuovo assetto regolativo, si è andata ancor meglio delineando a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, con particolare riferimento al *legame tra formazione e lavoro*, nonché all'esplicitazione del legame tra servizi minimi esigibili all'interno degli Spl in uno schema diritti/doveri e ammortizzatori sociali (Alaimo 2013).

La regionalizzazione delle complementarità tra politiche attive e passive inoltre si è sedimentata a partire dall'impulso dato dalla programmazione delle risorse drenate dal FSE nei comparti formazione e lavoro, aumentando il peso delle politiche comunitarie nel disegnare le logiche di azione a livello territoriale e a differenziarlo dalle strategie di governo di respiro nazionale (Isfol 2013).

Sebbene l'accesso alle prestazioni passive sia regolato a livello centrale, le regioni hanno sviluppato nel corso degli ultimi quattro decenni un ampio margine di contrattazione in sede di Conferenza Stato-Regioni come in altri tavoli interistituzionali animati da un composito sistema di *stakeholders* per l'assegnazione di ulteriori risorse, in particolare in merito all'erogazione in regime di deroga di ammortizzatori sociali, contribuendo anche a livello territoriale a frammentare il sistema di accesso alle prestazioni di politiche passive. Sino alla riforma sancita dalla L. 92/2012 tale sistema in deroga non aveva avuto alcun tentativo di riorganizzazione. A partire dai primi anni Novanta, in risposta alla crisi occupazionale severa alla quale si assisteva in Italia come in Europa, la logica degli ammortizzatori in deroga ha progressivamente messo a sistema una prassi di misure particolaristiche concordate al tavolo governativo (Liso 2014), rendendo sufficiente l'azione meramente amministrativa per la loro accensione. Se questo rispondeva in parte alle esigenze di semplificazione, segnava una stagione – ancora in atto - caratterizzata da una risposta frammentata e diseguale alle emergenze occupazionali (Pallini 2009).

Disuguaglianza che rispecchia anche le diversità socio-economiche. Il modello italiano è infatti definibile come "capitalismo regionalizzato", caratterizzato da significative differenze subnazionali (Burroni e Trigilia 2001). A questa territorializzazione dei sistemi e delle complementarità istituzionali e socio-economiche si aggiunga che a partire dagli anni Novanta, con l'apertura di una lunga stagione di 'riformismo permanente' (Gualmini, Capano) in più settori di policy, l'Italia si caratterizza essere un modello di 'riformismo incompleto' (Burroni, Gherardini 2014), incapace di coniugare efficacemente e su scala nazionale le politiche del lavoro, di welfare e di sviluppo. Questa incompletezza ha portato a esacerbare alcune debolezze e disparità economiche tra i territori e ha contribuito a marcare percorsi di crescita diseguale a livello sub-nazionale.

Questa regionalizzazione regolativa e delle logiche d'azione è osservabile anche attraverso la complementarità tra le politiche attive e passive, ed è influenzata dal ruolo giocato dalla varietà dei capitalismi regionali nell'affrontare la crisi economica (Hall 2014).

Obiettivo del paper è di operativizzare quanto detto sinora attraverso: una analisi ACP su indicatori socio-economici regionali che tengano insieme la dimensione inclusiva (in particolare dei sistemi regionali di welfare) e di crescita economica, per verificare la possibilità di una modellizzazione tra le regioni.

Inoltre, nella logica che le risposte alla crisi possano essere valutate anche attraverso l'interazione tra istituzioni, interessi e idee (Hall 2014), si intende aggiungere al ragionamento un'analisi qualitativa condotta sulla base del monitoraggio dell'accordo Stato-Regioni 2009-2012 sugli ammortizzatori sociali in deroga. Si intende guardare in particolare alle *logiche* che le regioni hanno implementato rispetto all'utilizzo degli ammortizzatori in deroga e il *livello di coordinamento* e struttura della rete delle politiche attive del lavoro.