

## LINGUAGGIO E GOVERNO DELLA SOCIETA'. RIFLESSIONI SUL LESSICO DELLE POLITICHE DEL LAVORO DELLE ISTITUZIONI EUROPEE\*

di Salvatore D'Acunto\*\*

**Sommario.** 1. Introduzione. – 2. Il tasso di occupazione come obiettivo di *policy*. – 3. L'importante è partecipare (al mercato del lavoro). – 4. «Attivare» le forze di lavoro, ovvero smantellare i sistemi di protezione sociale. – 5. La crociata contro il *Welfare* «mediterraneo». – 6. Conclusioni.

452

**1. Introduzione.** «Le parole sono importanti», grida un infuriato Nanni Moretti in una sequenza iconica di «Palombella rossa», dopo aver schiaffeggiato una intervistatrice colpevole di «tradurre» le sue risposte in slogan e frasi fatte evidentemente inadatte a restituirne il senso. Eppure, a dispetto della caratterizzazione del personaggio come isterico e aggressivo, finiamo per simpatizzare con lui. La spiegazione di quella vicinanza emotiva è che tutti ci siamo trovati qualche volta nella vita nella frustrante situazione di dover discutere con qualcuno che prova a far «slittare» sistematicamente il senso delle nostre parole. E poiché le parole definiscono il contenuto degli impegni che assumiamo nei confronti dei nostri simili e delle contropartite che ci aspettiamo in cambio, se qualcuno riesce a manipolarne il significato comunemente riconosciuto è in grado di manipolare anche la sostanza dei «contratti» più o meno espliciti che ci legano ad essi.

Evidentemente, ancora più delicato è il ruolo delle parole con cui le istituzioni di governo di una comunità ne definiscono gli obiettivi: esse congiurano infatti a disegnare la percezione collettiva della trama dei diritti e degli obblighi che costituisce il patto fondativo della comunità. Quelle parole possono quindi veicolare ai destinatari delle politiche pubbliche rappresentazioni falsate degli adempimenti che vengono loro richiesti e dei benefici che ne ricaveranno, introducendo un elemento di sostanziale opacità nel rapporto tra governanti e governati e alterandone la dialettica.

Se le parole godono di questo straordinario potere di distorsione della realtà è a causa della loro caratteristica capacità di svolgere contestualmente funzioni «denotative» ed «evocative». In altri termini, il nesso che lega significante e significato può essere a volte assai rigido, e altre volte invece «sfumarsi»: piuttosto che indicare in maniera univoca l'oggetto del discorso, il significante può suggerire implicitamente altri oggetti associati al principale per «analogia» o «familiarità», oppure può caricare l'oggetto di implicite connotazioni valoriali. In tutti questi casi, la nitidezza della comunicazione si perde, i confini dell'oggetto si fanno vaghi e le informazioni che lo riguardano imprecise.

Il lessico delle politiche del lavoro delle istituzioni europee è, a nostro avviso, un esempio paradigmatico in tal senso. Le parole che lo popolano sono oscure, trasmettono informazioni ambigue ed evocano, più o meno subliminalmente, connotazioni valoriali. Di conseguenza, esse danno luogo a ricorrenti equivoci circa la natura del «contratto sociale» in vigore tra *establishment* e ceti subalterni nell'Europa contemporanea. Lo scopo di questo breve saggio è

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Professore Associato di Economia politica – Università della Campania Luigi Vanvitelli.

evidenziare il sovraccarico di significati che caratterizza i concetti chiave di questo apparato lessicale e chiarirne il ruolo che esso esercita nell'orientare la dialettica tra governanti e governati.

Come primo passo di questo percorso proveremo a precisare il significato del concetto di «tasso di occupazione», grandezza che ormai da un trentennio occupa un ruolo centrale nella gerarchia degli obiettivi macroeconomici delle istituzioni europee (§ 2). In secondo luogo, cercheremo di fare chiarezza sulle implicazioni (per niente evidenti ai non addetti ai lavori) del formulare un obiettivo di politica economica in termini di tasso di occupazione piuttosto che in termini di «tasso di disoccupazione», come è stato invece consuetudine delle istituzioni nazionali e sovranazionali di governo dell'economia per tutto il periodo che va dalla fine del secondo conflitto mondiale fino agli anni '80 (§ 3). In terzo luogo, proveremo a individuare quello che riteniamo essere il reale obiettivo delle riforme dei sistemi di sostegno dei redditi realizzate nei principali Paesi UE agli inizi del millennio - riforme accomunate dal principio di condizionare le erogazioni alla disponibilità al lavoro dei beneficiari - e a chiarire il ruolo svolto dalle peculiari modalità di comunicazione istituzionale che ne hanno accompagnato la realizzazione (§ 4). In quarto luogo, cercheremo di comprendere i motivi dell'ossessiva attenzione delle istituzioni europee per l'innalzamento dei requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici nei Paesi (come l'Italia) privi di un generalizzato sistema di protezione dei redditi. Anche in questo caso, come si vedrà, le «parole» hanno giocato un ruolo assai importante, caricando di venature moralistiche il discorso pubblico sul tema (§ 5). Infine, nel § 6 si riepilogano brevemente i risultati dell'analisi.

**2. Il tasso di occupazione come obiettivo di policy.** Come si è anticipato nella sezione precedente, dopo aver orientato per circa un trentennio le proprie politiche economiche verso obiettivi definiti in termini di «tasso di disoccupazione», ad un certo punto i Paesi europei hanno spostato decisamente l'enfasi sul «tasso di occupazione. Difficile datare con precisione questo mutamento di prospettiva. Già nel *Libro Bianco* del 1994 su *Crescita, competitività e occupazione*, la Commissione Europea lamentava che il tasso di occupazione europeo fosse «il più basso delle regioni industrializzate»<sup>1</sup> e sottolineava l'importanza cruciale di «indirizzare la politica verso la crescita dell'occupazione e non unicamente al contenimento della disoccupazione»<sup>2</sup>. Da allora, la presenza del tasso di occupazione nei documenti ufficiali delle istituzioni europee è andata via via infittendosi, fino ad essere assunto dal Consiglio Europeo come l'obiettivo principale della strategia di Lisbona, dove si indicava nel valore del 70% il *target* da realizzare entro il 2010<sup>3</sup>.

Difficile, per un profano, comprendere le implicazioni pratiche di questo slittamento lessicale. Nella lingua italiana, l'associazione del prefisso *dis-* ad una radice linguistica in genere definisce un significato «simmetrico» a quello della radice. Ad esempio, a tutti appare pacifico che la «dis-eguaglianza» sia l'esatto contrario dell'«eguaglianza», e che quindi «tendere verso l'eguaglianza» o «ridurre la diseguaglianza» siano due modi diversi di dire esattamente la stessa cosa. Così, quando un comune cittadino a digiuno di nozioni di statistica economica, e che magari ha perso il proprio posto di lavoro qualche mese fa, sente dire in TV che «l'Unione europea ha promosso misure finalizzate ad aumentare il tasso di occupazione», è probabile che creda che a Bruxelles e a Francoforte ci si stia seriamente preoccupando del suo destino. E invece si tratta di un malinteso. Infatti, come proveremo a chiarire tra un attimo, tra tasso di occupazione e tasso di dis-occupazione non corre un rapporto di simmetria, e pertanto

<sup>1</sup> Commissione europea, *Crescita, competitività e occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, 1994, 146.

<sup>2</sup> Ivi, 151.

<sup>3</sup> Consiglio europeo, Lisbona, 23-24 Marzo 2000, Conclusioni della Presidenza, punto 30.

può facilmente accadere che politiche intese ad aumentare il tasso di occupazione abbiano l'effetto di lasciare inalterato il tasso di disoccupazione, o addirittura di aumentarlo.

Per venire a capo di questo mistero, è necessario partire dalle definizioni delle due grandezze in oggetto. Il tasso di occupazione misura la quota di «popolazione in età lavorativa» che svolge un'attività lavorativa remunerata in un'impresa o in un'organizzazione pubblica: ad esempio, se in un Paese vivono 100 persone in età compresa tra i 15 e i 65 anni, e 60 di loro hanno un'occupazione remunerata, diremo che il tasso di occupazione in quel Paese è pari al 60%. Il tasso di disoccupazione invece misura la quota di «popolazione attiva» che non ha un'occupazione remunerata. Come si vede, l'aggregato di riferimento è diverso: la popolazione «attiva» infatti non corrisponde alla popolazione «in età lavorativa», ma ne è solo una sub-partizione. Più precisamente, la popolazione attiva è la somma degli occupati e di quella parte della popolazione in età lavorativa che sta cercando attivamente un lavoro, ossia coloro che stanno mandando curriculum alle imprese, che stanno girando per i ristoranti chiedendo ai titolari se hanno bisogno di uno sguattero o per i cantieri chiedendo ai capimastro se un manovale gli possa tornare utile. Per passare dalla popolazione attiva alla popolazione in età lavorativa bisogna aggiungere i cosiddetti «inattivi», cioè le persone in condizione di lavorare ma che, per motivi variegati (studio, impegni di natura familiare, preferenza per il tempo libero) non partecipano al mercato del lavoro.

Il riferimento a un diverso aggregato implica che i due indici non necessariamente si muovano in maniera simmetrica: il tasso di occupazione può aumentare «anche in condizioni di invarianza o addirittura di aumento del tasso di disoccupazione». Un banale esempio numerico può aiutare a chiarire la differenza e a valutare le implicazioni «normative» dello spostamento di enfasi tra i due indicatori nella gerarchia degli obiettivi dell'UE. Si immagini che in una certa circoscrizione territoriale risiedano 12 milioni di persone in età lavorativa, si ipotizzi che solo 10 milioni di esse partecipino al mercato del lavoro, che 8 milioni di questi abbiano un'occupazione remunerata e 2 milioni risultino invece disoccupati. In tal caso, il calcolo dei due indicatori di «performance» del mercato del lavoro darà luogo ai seguenti risultati:

$$Tassodidisoccupazione = \frac{Disoccupati}{Popolazioneattiva} = \frac{2.000.000}{10.000.000} = 20\%$$

$$Tassodioccupazione = \frac{Occupati}{Popolazioneinetàlavorativa} = \frac{8.000.000}{12.000.000} = 66,6\%$$

Si immagini poi che, nel corso dell'anno successivo, 1 milione di persone decidano di lasciare la condizione di «inattivo» e di partecipare al mercato del lavoro, e ipotizziamo che 500.000 di essi trovino un'occupazione, mentre gli altri 500.000 non riescano a coronare la loro ricerca con il successo. Alla fine dell'anno, il calcolo dei due indicatori di *performance* del mercato del lavoro darà luogo a risultati significativamente diversi rispetto all'anno precedente:

$$Tassodidisoccupazione = \frac{2.500.000}{11.000.000} = 22,72\%$$

$$Tassodioccupazione = \frac{8.500.000}{12.000.000} = 70,83\%$$

Come si vede, l'esempio ci mette di fronte all'apparente paradosso dell'aumento contestuale

di entrambi gli indicatori. Da un lato, è aumentato il tasso di occupazione, vale a dire che è cresciuta la quota di individui che è riuscita a fare della vendita della propria forza lavoro sul mercato la modalità della propria sopravvivenza; dall'altro, è aumentato anche il tasso di disoccupazione, vale a dire che il sistema produttivo mostra una capacità di assorbire la manodopera disponibile più bassa rispetto all'anno precedente.

Evidentemente, la valutazione del mutamento intervenuto risulterà di segno completamente diverso a seconda dello strumento di misurazione utilizzato: se confrontiamo la situazione *ex ante* e quella *ex post* attraverso la «lente» del tasso di disoccupazione, la *performance* del mercato del lavoro ci apparirà peggiorata, mentre se la valutiamo alla luce del tasso di occupazione avremo una percezione esattamente opposta. Poiché le istituzioni di *governance* dell'UE - nella valutazione del successo o dell'insuccesso delle azioni di *policy* dei Paesi membri - attribuiscono un rilievo centrale al tasso di occupazione, se i fatti raccontati in questo esempio si verificassero nella realtà, sicuramente vedremmo per qualche giorno la narrazione giornalistica della *performance* macroeconomica del Paese in oggetto colorarsi di toni trionfalistici, a dispetto del fatto che la capacità dell'economia di metabolizzare l'offerta di lavoro si sia ridotta, come documentato dal dato relativo al tasso di disoccupazione.

La domanda che dovrebbe a questo punto farsi strada nella mente del lettore è quale sia il motivo che induce le istituzioni europee a valutare come sostanzialmente irrilevanti, nel computo del benessere della comunità, le sofferenze delle 500.000 persone che, abbandonando occupazioni probabilmente più piacevoli (e magari socialmente più meritevoli), si sono impegnate invano nella ricerca di un lavoro. Se, piuttosto che fare visite periodiche agli uffici di collocamento, compilare moduli e spedire curriculum, interagire con sconosciuti su piattaforme informatiche e sostenere colloqui di selezione sgradevoli e magari dannosi per l'autostima, quelle 500.000 persone avessero trascorso il proprio tempo prendendosi cura dei propri figli o dei propri genitori anziani o malati, ma anche leggendo romanzi di loro interesse o semplicemente bighellonando, il loro benessere personale (o quello dei familiari destinatari delle loro cure) non sarebbe stato più elevato? Qual è il motivo che induce le istituzioni di *governance* dell'UE a ritenere che quelle perdite di benessere debbano considerarsi in ogni caso più che bilanciate dai guadagni di benessere delle 500.000 persone che nel periodo considerato hanno invece trovato un lavoro?

**3. L'importante è partecipare (al mercato del lavoro).** La risposta è che, evidentemente, non c'è nessun motivo. Molto semplicemente, porre un'enfasi privilegiata sul tasso di occupazione è solo un modo per attribuire una priorità gerarchica all'obiettivo di espandere la partecipazione al mercato del lavoro – indipendentemente dalla capacità del sistema produttivo di assorbire la disoccupazione esistente – senza tuttavia dirlo esplicitamente. Sembrerebbe cioè che, per le istituzioni europee, non sia tanto importante che i lavoratori «vincano» la lotteria della ricerca del lavoro, quanto piuttosto che vi «partecipino».

Sebbene in qualche modo occultato dall'enfasi retorica sul tasso di occupazione, in realtà l'obiettivo di incrementare il tasso di partecipazione al mercato del lavoro faceva già capolino nel citato *Libro Bianco* del 1994 su *Crescita, competitività e occupazione*.<sup>4</sup> Nei documenti ufficiali più recenti degli organi dell'UE, questo intento emerge in maniera via via più esplicita. Si potrebbe citare ad esempio il *Joint Employment Report* del 2018, dove «incrementare la partecipazione al mercato del lavoro» viene indicato come «un imperativo ineludibile».<sup>5</sup> Oppure si potrebbe far riferimento alle *guidelines* per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione adottate nel Luglio 2018 dal Consiglio dell'Unione Europea, dove si

<sup>4</sup> Cfr. Commissione europea, *Crescita, competitività e occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, cit., 156 e 169.

<sup>5</sup> European Commission, *Joint Employment Report*, 2018, 8.

invitano gli Stati membri «a rimuovere gli ostacoli e i disincentivi in relazione alla partecipazione al mercato del lavoro»<sup>6</sup>.

Qual è il motivo di questo interesse per l'incremento della partecipazione al mercato del lavoro in assenza di politiche finalizzate ad incrementare la capacità di assorbimento delle forze di lavoro da parte del sistema produttivo? A cosa serve poter disporre di un'offerta di lavoro di dimensioni sempre più consistenti se, come è noto, il palinsesto delle politiche macroeconomiche risultante dal Trattato di Maastricht congiura ad una sostanziale stagnazione della domanda aggregata?<sup>7</sup> La motivazione più utilizzata nei documenti ufficiali è proteggere la sostenibilità dei sistemi previdenziali messa in pericolo dai mutamenti demografici<sup>8</sup>. Ovviamente è una motivazione che fa sorridere, soprattutto chi abbia un'idea anche vaga del punto di vista dell'*establishment* politico e finanziario continentale circa il ruolo dei sistemi previdenziali, considerati sostanzialmente testimonianze archeologiche di un'epoca di pre-modernità economica (ci torneremo più avanti), e circa i contributi sociali necessari a finanziarne il funzionamento, ritenuti meri aggravii al costo del lavoro, e quindi ostacoli alla competitività del sistema produttivo continentale sui mercati globali.

Per trovare una risposta più realistica a questa domanda bisogna invece scavare sotto le apparenze, cercando di mettere a fuoco i nessi sotterranei che legano l'architettura normativa del Trattato di Maastricht agli indirizzi di *policy* disseminati negli *Annual Report* della Banca centrale europea e nei *Country Specific Report* redatti dalla Commissione Europea nell'ambito del cosiddetto *Semestre europeo*. Questi documenti sono attraversati da una preoccupazione ricorrente: la estrema difficoltà di coniugare tassi di crescita economica soddisfacenti con i severi limiti posti dal Trattato di Maastricht alla regolazione della domanda aggregata. Infatti, se la banca centrale da un lato (art. 127) e i Paesi membri dall'altro (art. 123 e 126) non dispongono di poteri per governare la dinamica della domanda «interna», la crescita economica finisce per dipendere sistematicamente dagli stimoli provenienti dalla domanda «esterna». Pertanto, quando la domanda mondiale flette, le istituzioni di *governance* macroeconomica non sono in grado di evitare che *stock* significativi di risorse umane vengano inghiottite nel limbo della disoccupazione, che col tempo si deteriorino qualitativamente, e quindi vadano prima o poi ad ingrossare l'area dell'inoccupabilità o dell'inattività.

Questo assetto istituzionale presenta, purtroppo, un serio inconveniente: quando il vento della domanda mondiale tornerà a soffiare forte, non sarà possibile approfittarne, perché mancherà la forza lavoro necessaria a issare le vele.<sup>9</sup> In assenza di manodopera disponibile, l'impulso della domanda esterna farà schizzare prezzi e salari verso l'alto e la BCE dovrà mettere il timone nella direzione opposta pur di non venir meno al proprio mandato di garantire la stabilità dei prezzi<sup>10</sup>. La preoccupazione delle istituzioni europee è quindi sempre stata la ricerca di un espediente che potesse ritagliare all'economia continentale qualche grado di libertà da questa camicia di forza deflazionista che si è scelta come vestito. E qual è

<sup>6</sup> Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, Decisione n. 2018/1215 del Consiglio dell'Unione Europea sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, *guideline*, 6.

<sup>7</sup> Circa gli effetti macroeconomici dell'architettura dei poteri economici definiti dal Trattato di Maastricht, si consenta il rinvio a S. D'Acunto, D. Suppa, *L'output gap tra scienza e superstizione*, *Moneta e Credito*, 294, 2021.

<sup>8</sup> Cfr. Consiglio europeo, Stoccolma, 23-24 Marzo 2001, Conclusioni della presidenza, punto 8; Commissione europea, Comunicazione al Consiglio Europeo di primavera: *Lavorare insieme per la crescita dell'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, Bruxelles, 2005, 29-30; Commissione europea, *Libro verde. Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, Bruxelles, 2010, 9.

<sup>9</sup> Cfr., ad esempio, European Central Bank, *Annual Report*, 2000, 44, dove già si parlava esplicitamente di «rising recruitment difficulties in some sectors and possible risks that some countries will experience labour shortages in the medium term».

<sup>10</sup> Sul punto, cfr. Commissione europea, *Crescita, competitività e occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, cit., 59.



l'espedito più semplice per eluderne la forza costrittiva? Ma evidentemente disporre di un «esercito industriale di riserva» abbondante e sufficientemente flessibile da essere prontamente spostato da un settore produttivo all'altro e da un'area geografica all'altra, e quindi in grado di fungere da meccanismo disciplinatore delle rivendicazioni salariali<sup>11</sup>. Per queste ragioni, mantenere un alto tasso di partecipazione al mercato del lavoro è da sempre considerata una condizione decisiva ai fini della capacità della barca europea di catturare i venti favorevoli della congiuntura mondiale e realizzare performance macroeconomiche soddisfacenti.

Queste considerazioni dovrebbero aiutare a capire a cosa serva definire gli obiettivi di *policy* in termini di tasso di occupazione piuttosto che in termini di tasso di disoccupazione: a mettere in campo un apparato di misure finalizzate alla deflazione salariale facendo credere ai (malcapitati) destinatari che siano finalizzate all'aumento del loro benessere. Una sorta di gioco di prestigio linguistico con cui un medico che effettua quotidiani prelievi di sangue dalle vene di un suo paziente cerca di convincerlo che si tratti di una pratica indispensabile al funzionamento equilibrato del suo organismo.

**4. «Attivare» le forze di lavoro, ovvero smantellare i sistemi di protezione sociale.** Il problema è che, per indurre la gente a partecipare alla competizione per una posizione lavorativa, non basta che ci sia in palio un premio, ma occorre anche convincere i potenziali partecipanti che vincerlo non sia un evento eccessivamente improbabile. Purtroppo, la camicia di forza deflazionista che l'Europa si fregia di indossare (e gli elevati tassi di disoccupazione che ne conseguono) congiura a formare nei cittadini aspettative non molto incoraggianti in tal senso: a tutti è chiaro che vincere la lotteria della ricerca del lavoro non è affatto facile, e questa diffusa sensazione non è propriamente un robusto incentivo a parteciparvi. Del resto, questa difficoltà era ben chiara ai designer delle politiche macroeconomiche europee già nei primi anni di vita dell'Unione monetaria, che infatti non mancavano di segnalare l'esigenza di progettare strumenti *ad hoc*. Nel suo *Annual Report* del 2000, la BCE sottolineava la necessità di adottare «[...] incentivi per i disoccupati e gli inattivi a rientrare nel mercato del lavoro». <sup>12</sup> E nella comunicazione al Consiglio Europeo di primavera del Febbraio 2005, la Commissione Europea rinnovava l'invito ai Paesi membri ad applicare «politiche occupazionali che incentivino i lavoratori a rimanere attivi, dissuadendoli dall'abbandonare prematuramente il mondo del lavoro». <sup>13</sup>

All'inizio del millennio, al fine di promuovere questa «attivazione» della popolazione in età lavorativa, i Paesi del *core* dell'Unione Europea si orientano decisamente verso le cosiddette politiche di *Workfare*: in sostanza, aboliscono gradualmente le misure di contrasto alla povertà comunemente etichettate come «assistenzialistiche» (ossia consistenti in prestazioni monetarie o reali senza obblighi corrispettivi a carico dei beneficiari) e le sostituiscono con prestazioni legate sinallagmaticamente all'adempimento di un obbligo di attivazione al lavoro. La teoria economica accoglie entusiasticamente questo nuovo approccio, e molti studiosi invitano i governi a collegare in maniera sempre più stringente l'accesso ai benefici dei programmi di *Welfare* alla «dimostrazione della volontà di lavorare». Fa scalpore il famoso *Rapporto* commissionato da Blair e D'Alema ai professori Boeri, Layard e Nickell, dove i tre studiosi arrivano a sostenere che, dopo un certo periodo di godimento dei sussidi, il

<sup>11</sup> Per una recente e molto documentata riflessione sul ruolo svolto nelle moderne economie capitalistiche dalla disoccupazione come strumento per disciplinare la dinamica salariale, cfr. C. Mattei, *L'economia è politica*, Milano, 2023.

<sup>12</sup> European Central Bank, *Annual Report*, 2000, 44.

<sup>13</sup> Cfr. Commissione europea, Comunicazione al Consiglio Europeo di primavera, *Lavorare insieme per la crescita dell'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, cit., 11.

mantenimento dei benefici andrebbe opportunamente condizionato alla disponibilità a svolgere «qualsiasi» tipo di lavoro, «anche se questo implica significativi tempi di spostamento o anche un trasferimento».<sup>14</sup> Riforme del *Welfare* lungo questa falsariga vengono attuate, in rapida successione, in Germania, Francia e Gran Bretagna<sup>15</sup>. Il mutamento di rotta riceve la benedizione formale della Commissione Europea, che, nella raccomandazione del 3 ottobre 2008 in tema di inclusione delle persone escluse dal mercato del lavoro, riconosce «il diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana», ma aggiunge che tale diritto dovrebbe «essere integrato con disponibilità attiva al lavoro o alla formazione professionale al fine di ottenere un lavoro»<sup>16</sup>.

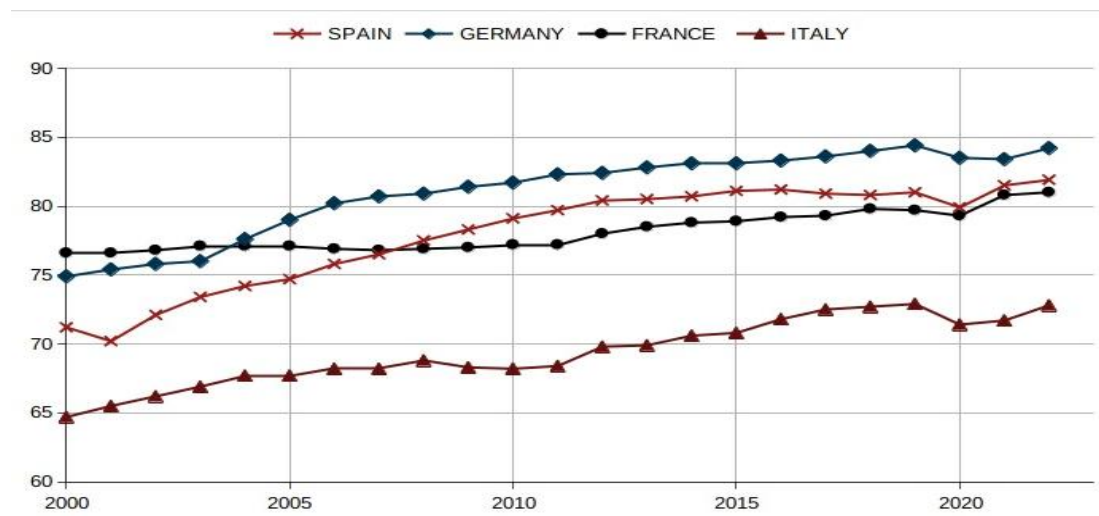
Questo passaggio è accompagnato da una profonda ristrutturazione del vocabolario della comunicazione politica: poiché si tratta di pillole amare, non è facilissimo convincere la popolazione a ingoiarle. E poiché il modo più semplice per convincere qualcuno ad assumere una pillola amara è evidentemente persuaderlo del fatto che è «malato», il nuovo vocabolario viene disegnato in modo da poter supportare una narrazione sostanzialmente rovesciata della cattiva *performance* del mercato del lavoro in Europa: se i cittadini fanno fatica a trovare un'occupazione remunerata non è perché l'assetto istituzionale progettato a Maastricht distorce in senso deflazionistico i comportamenti di governi e imprese, ma piuttosto perché i cittadini non operano in senso «sinergico» alle esigenze del sistema produttivo. «Il mondo è cambiato», spiegano i capi di governo nei salotti televisivi, «ma i cittadini vivono passivamente il cambiamento e aspettano soluzioni miracolistiche», piuttosto che «adattare le proprie competenze ai mutamenti del mercato del lavoro». Ci spiegano anche che il lavoro non va più considerato un diritto, come viene qualificato nella gran parte delle costituzioni europee, ma piuttosto un «dovere nei confronti della società». Niente di più normale, quindi, che l'erogazione dei sussidi sia condizionata all'assunzione di un comportamento proattivo da parte dei beneficiari.

---

<sup>14</sup> T. Boeri, R. Layard, S. Nickell, *Welfare-to-work and the fight against long-term unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema, 21 February 2000, in [https://www.researchgate.net/publication/30525985\\_Welfare-to-Work\\_and\\_the\\_Fight\\_against\\_Long-Term\\_Unemployment](https://www.researchgate.net/publication/30525985_Welfare-to-Work_and_the_Fight_against_Long-Term_Unemployment).

<sup>15</sup> In Germania la riforma che segna il passaggio al modello del *workfare* è il noto pacchetto *Hartz IV*, che nel 2005 introduce l'*Arbeitslosengeld II*, istituto che prevede una serie di obblighi a carico dei beneficiari e decurtazioni progressive delle erogazioni monetarie per i beneficiari che rifiutino proposte di lavoro giudicate idonee. Istituti di concezione analoga vengono introdotti in Francia nel 2009 (*Revenu de solidarité active*) e nel Regno Unito nel 2013 (*Universal credit*). Per una succinta rassegna di questi istituti, cfr. S. Toso, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, 2016, 82-99.

<sup>16</sup> Commissione europea, *Raccomandazione relativa all'inclusione delle persone escluse dal mercato del lavoro*, 3 Ottobre 2008, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, L 307/11.



Queste riforme si dimostreranno straordinariamente efficaci nel perseguire l'obiettivo di incrementare il tasso di partecipazione al mercato del lavoro. Costretta a scegliere tra lavori di bassa qualità e dimensioni esistenziali sostanzialmente apparentabili con l'accattonaggio, gran parte della popolazione in età lavorativa fino ad allora riluttante decide di uscire dalla condizione di inattività ed entrare nel circuito del *Workfare*: si comincia con un sussidio e un corso di formazione, e poi si susseguono periodi di alternanza tra lavoro e sussidio, o anche di cumulo di lavoro e sussidio quando, come accade di frequente nei casi di persone con basso livello di qualificazione, la paga è molto bassa. La Fig. 1 offre una panoramica sulla dinamica del tasso di partecipazione di alcuni Paesi UE nell'intervallo temporale che va dal 2000 al 2022. Come si vede, i Paesi che hanno sostituito il *Welfare* con schemi di *Workfare* fanno registrare incrementi assai significativi dei tassi di attività, che passano dal 76% all'81% in Francia, dal 75% all'84% in Germania, e addirittura dal 70% all'82% in Spagna.



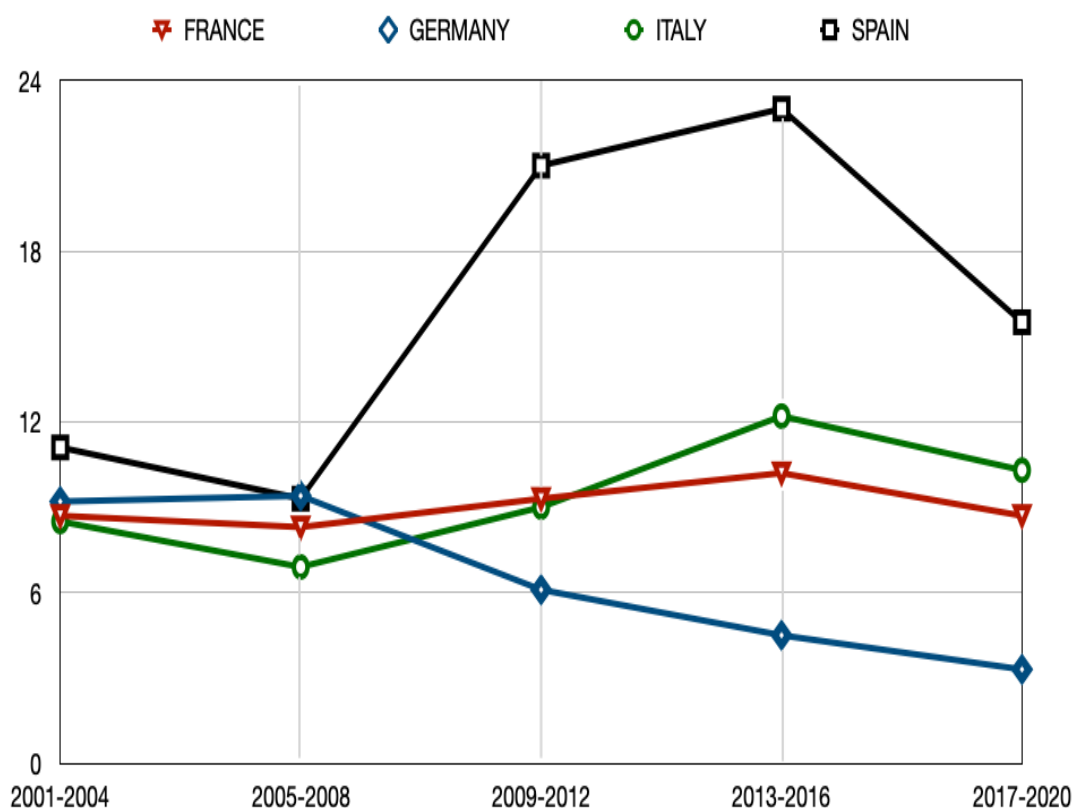


FIG. 2 - TASSO DI DISOCCUPAZIONE IN ALCUNI PAESI UE 2000-2020

Le considerazioni proposte nella sezione 3 circa lo scarto tra obiettivi dichiarati e finalità reali delle politiche di «attivazione al lavoro» possono ora essere meglio valutate alla luce del confronto tra la dinamica del tasso di partecipazione al mercato del lavoro e quella del tasso di disoccupazione. Come è facile verificare dando uno sguardo alla fig. 2, all'impressionante afflusso di manodopera sul mercato del lavoro non fa riscontro, con l'unica eccezione della Germania<sup>17</sup>, una caduta tendenziale del tasso di disoccupazione: infatti, dopo il drastico peggioramento della *performance* del mercato del lavoro legato al lungo strascico della recessione del 2009, il tasso di disoccupazione torna solo nell'ultimo quadriennio ai livelli dell'inizio del periodo oggetto di osservazione in Francia, e addirittura si stabilizza su livelli significativamente più elevati in Italia e Spagna. Anche i dati empirici sembrano quindi avvalorare l'idea che l'esistenza di una elevata disoccupazione sia uno dei pochi obiettivi evidenti delle politiche macroeconomiche dell'UE, e che le politiche di «attivazione al lavoro» servano sostanzialmente a garantire che quel serbatoio di manodopera rimanga sempre ben

<sup>17</sup> Tra l'altro, secondo alcuni autorevoli commentatori, la brillante *performance* macroeconomica sarebbe una sorta di faccia speculare delle traversie dei suoi vicini in un «gioco» che, proprio a causa della sistematica intonazione deflazionista delle politiche europee, finisce per essere «a somma zero». Solo a titolo di esempio, e senza nessuna pretesa di esaustività, cfr. E. Brancaccio, *Deficit commerciale, crisi di bilancio e politica deflazionista*, in *Studi economici*, 96/2008; S. Cesaratto, *Notes on Europe, German mercantilism, and the current crisis*, in E. Brancaccio, G. Fontana (a cura di), *The Global Economic Crisis*, Routledge, 2011.

fornito.

Gli strateghi degli uffici di Bruxelles scoprono tuttavia presto che il modello della trasformazione del *Welfare* in *Workfare* non è applicabile ovunque. Non è applicabile, ad esempio, nel nostro Paese, dove non esiste un sistema di sostegno dei redditi paragonabile, per copertura delle prestazioni, a quello dei Paesi del *core* dell'UE<sup>18</sup>, e dove tuttavia il tasso di partecipazione al mercato del lavoro è da sempre più basso di circa 10 punti percentuali. Questa anomalia diventa uno dei *puzzle* teorici più discussi nel dibattito tecnico-politico. Gli analisti organici alle teorie *mainstream* si spremono abbondantemente le meningi per venire a capo del mistero di questo corpo sociale ostinatamente renitente al reclutamento nell'esercito industriale di riserva. Come si spiega la riluttanza della popolazione italiana a partecipare al mercato del lavoro? Come fanno costoro a garantirsi la sopravvivenza in un'economia caratterizzata da una decisa propensione deflazionistica e da assetti istituzionali privi di programmi di contrasto alla povertà?

**5. La crociata contro il Welfare «mediterraneo».** All'esito di questa riflessione, la letteratura mainstream convergerà nell'indicare come causa del basso tasso di attività nazionale le peculiarità del modello di Welfare «mediterraneo» (o «familiaristico», come dice qualcuno): in sostanza, i cittadini italiani sopperirebbero alla mancanza di un sistema di ammortizzatori sociali grazie al ruolo di «assicurazione» contro i rischi esistenziali individuali svolto dalla famiglia mediante la redistribuzione delle risorse garantite da un sistema pensionistico «eccessivamente» generoso.<sup>19</sup>

Si tratta di una fotografia non del tutto priva di realismo descrittivo, ma che purtroppo finisce per fare da brodo di coltura ad una retorica da talk-show che mira a riempirla di contenuto moralistico, additando il fenomeno come l'ennesimo prodotto delle italiche (o più genericamente «mediterrane») perversioni. Questa retorica trova anche robusto alimento nelle colorite immagini partorite dalla fantasia di vari esponenti della nostra classe dirigente: ad esempio quella che dipinge i giovani italiani come troppo «schizzinosi» nella scelta del lavoro, e quindi desiderosi di rimanere «bamboccioni» ampiamente oltre il raggiungimento dell'età adulta, per usare le espressioni rese popolari da due ben noti ministri della Repubblica. Seppur con toni meno folkloristici, la Commissione Europea fornisce ulteriore supporto a questa retorica nelle periodiche raccomandazioni indirizzate al nostro Paese. Solo a titolo di esemplificazione, conviene citare un illuminante passaggio del *Country Report* 2015 dedicato all'Italia dove, dopo aver ovviamente stigmatizzato la presunta «distorsione» della spesa

---

<sup>18</sup> Per una analisi comparata del sistema degli ammortizzatori sociali vigente in Europa a metà degli anni 90, cfr. G. Pisauo, *La riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi fiscali per l'occupazione*, in L. Bernardi, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1999*, Bologna, 1999. Secondo la ricostruzione di Pisauo, la quota di disoccupati coperti da schemi di sostegno del reddito in Italia era, nel 1994, inferiore al 10%, contro una media UE del 42% e valori prossimi o superiori al 70% in Belgio, Danimarca, Germania e Irlanda.

<sup>19</sup> La letteratura sul ruolo della redistribuzione intrafamiliare nei diversi sistemi di welfare è molto ampia. Per una esplicita caratterizzazione del modello italiano come «familiaristico», cfr. G. Esping-Andersen, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, 2000; T. Boeri, R. Perotti, *Meno pensioni, più welfare*, Bologna, 2002; M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Bologna, 2006. Questa letteratura attribuisce all'orientamento familiaristico delle politiche sociali inefficienze di varia natura, connotandole come inadeguate a proteggere gli individui dal rischio di povertà nelle società postindustriali. Secondo G. Esping-Andersen (2000, 123-24), «Sul piano micro, il familismo ostacola la formazione delle famiglie e frena l'offerta di lavoro, e di conseguenza abbassa i tassi di fecondità, determina una riduzione dei redditi delle famiglie e aumenta i rischi di povertà [...]. Sul piano macro, il familismo è causa di sprechi in capitale umano (in quanto inibisce l'offerta di lavoro delle donne istruite). Ma soprattutto è diventato il tallone d'Achille dello stesso stato sociale. Se i tassi di occupazione femminile sono bassi, lo è anche la base impositiva; se la fecondità è insufficiente, è a rischio la sua sostenibilità finanziaria».

sociale italiana verso le pensioni<sup>20</sup> e osservato che «questo lascia poco spazio per le altre funzioni della spesa sociale, in particolare per il sostegno alle famiglie e ai minori e il contrasto ai rischi di esclusione sociale e povertà», la Commissione Europea lamenta che «di conseguenza, l'Italia è al terzo posto per la quota di popolazione che vive in famiglie povere o senza lavoro che non godono di integrazioni di reddito, e al primo posto per la quota di popolazione in età lavorativa che dipende dalla pensione di un familiare»<sup>21</sup>.

Insomma, secondo questa ricostruzione, la povertà e l'esclusione sociale non sarebbero il prodotto di un'economia ridotta alla canna del gas dalle politiche di *austerity*, ma l'esito di un modello «perverso» di *Welfare* incentrato sull'insana abitudine delle popolazioni mediterranee di cercare di tenere figli e nipoti quanto più possibile lontani dal tritacarne dei «lavoretti» dequalificanti, precari, sottopagati e senza corredo di diritti che è diventato il mercato del lavoro. Tale modello, affidando «inopportunamente» la protezione degli individui ai diritti maturati in passato da qualche altro membro della propria famiglia, da un lato disincentiverebbe una ampia quota di giovani alla partecipazione al mercato del lavoro, e dall'altro lascerebbe al proprio destino quelli che non hanno la fortuna di avere un nonno longevo dotato di pensione o un genitore «baby pensionato» nel proprio nucleo familiare. Mentre non c'è ovviamente da discutere sul fatto che la protezione dei soggetti più svantaggiati vada considerata un obiettivo sacrosanto delle politiche pubbliche, il passaggio logico con cui la difesa degli ultimi viene messa in conflitto con la difesa dei penultimi è uno straordinario capolavoro di manipolazione ideologica.

Tuttavia, a forza di ripeterla come un mantra sui giornali e nei salotti televisivi, questa retorica fa pian piano breccia nell'immaginario collettivo, e le pensioni diventano, per la gran parte della popolazione, il nemico contro cui combattere. Le istituzioni europee mettono al servizio di questa «crociata» tutta la forza di persuasione di cui dispongono, non disdegnando neanche di utilizzare forme di pressione ai limiti della legittimità. Esempio paradigmatico in tal senso è la lettera inviata, nell'agosto 2011, dal presidente uscente della BCE Trichet e dal suo successore designato Draghi al nostro Presidente del Consiglio, in cui essi offrono il sostegno dell'autorità monetaria ai titoli del debito pubblico italiani - in quel momento sotto il tiro della speculazione internazionale - condizionandolo tuttavia all'adozione di alcune riforme cosiddette «strutturali», tra cui un significativo innalzamento dei requisiti di età e di anzianità contributiva per l'accesso ai trattamenti pensionistici<sup>22</sup>. Qualche mese più tardi, il governo «tecnico» a guida Monti, insediatosi con il decisivo *endorsement* delle istituzioni europee, riformerà profondamente il sistema pensionistico proprio nel senso indicato dalla lettera Trichet-Draghi.

Ma l'ossessione delle istituzioni europee per il prosciugamento della spesa pensionistica non si placherà di certo con l'approvazione della cosiddetta *Riforma Fornero*. Negli anni seguenti, la Commissione Europea continuerà ad esercitare pressioni sui governi nazionali, indicando reiteratamente la correzione della (presunta) distorsione della spesa sociale verso le pensioni

---

<sup>20</sup> Cfr. European Commission, *Country Report Italy 2015*, Bruxelles, 66: «La spesa sociale in Italia è decisamente orientata verso la popolazione anziana ed è dominata dalle pensioni, che rappresentavano il 16.6% del PIL nel 2012, percentuale che la colloca al secondo posto nella UE». L'attenzione della Commissione per il «dominio della spesa pensionistica» nel comparto della spesa sociale è un elemento costante dei *Country Reports* dedicati al nostro Paese. Al riguardo, cfr. anche European Commission, *Country Report Italy 2013*, Bruxelles, 6.

<sup>21</sup> Cfr. European Commission, *Country Report Italy 2015*, cit., 66.

<sup>22</sup> Sul punto, con maggiore dettaglio, cfr. P. De Sena, S. D'Acunto, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020.

come una delle «*key challenges*» dell'economia italiana<sup>23</sup>. E nel 2019, di fronte al tentativo del primo governo Conte di levigare le asprezze della Riforma Fornero, la Commissione eserciterà un ostinato fuoco di sbarramento, accettando malvolentieri, e soltanto dopo un lungo e vivace contenzioso, un provvedimento che prevede un accesso anticipato ai trattamenti di quiescenza per una molto limitata finestra temporale<sup>24</sup>.

**6. Conclusioni.** In astratto, le istituzioni di *governance* macroeconomica dispongono di due diverse strategie per fornire al sistema produttivo la manodopera necessaria al suo funzionamento, strategie che potremmo suggestivamente illustrare con le metafore della «carota» e del «bastone». La prima opzione consiste nell'allettare gli individui a partecipare al mercato del lavoro mediante le politiche di espansione della domanda aggregata, che riducono il tasso di disoccupazione e quindi incrementano la probabilità di vincere la «lotteria» della ricerca del lavoro. La seconda consiste invece nel dissuadere gli individui dall'inattività mediante politiche finalizzate ad accentuarne la dipendenza dalla vendita della propria forza lavoro sul mercato.

Tuttavia, gli estensori della costituzione economica di Maastricht – nonché gli ingegneri istituzionali intervenuti a più riprese nel trentennio successivo per emendarne il profilo – hanno fatto del loro meglio per escludere l'uso della «carota» dal novero delle opzioni disponibili, disegnando un'economia vincolata a muoversi rigorosamente sul binario della deflazione. L'art. 127 del Trattato, prescrivendo che il sistema produttivo continentale debba rispondere agli impulsi provenienti dalla domanda mondiale senza innescare tensioni inflazionistiche, di fatto impone alle autorità di politica economica di alimentare un esercito industriale di riserva di dimensioni corpose prontamente disponibile ad eventuali repentine riallocazioni settoriali e/o geografiche. L'unica strada per «mobilitare» al lavoro la popolazione europea coerente con questi vincoli normativi era, pertanto, smantellare gli istituti di protezione sociale, in modo da rendere estremamente costosa per gli individui la scelta di sottrarsi al reclutamento nella popolazione «attiva».

Nei Paesi che all'inizio del periodo oggetto di analisi si caratterizzavano per l'esistenza di un sistema di ammortizzatori sociali ad elevato grado di copertura, questa operazione viene compiuta legando sinallagmaticamente l'erogazione dei sussidi all'assunzione di un impegno alla riqualificazione professionale e alla ricerca attiva del lavoro da parte dei beneficiari. Nei Paesi privi di programmi generalizzati di contrasto alla povertà, come l'Italia, il *focus* viene invece messo sulla compressione della spesa pensionistica, «colpevole» di alimentare un tessuto capillare di micro-agenzie di assicurazione sociale a base familiare che produrrebbe effetti fortemente distorsivi sull'offerta di lavoro.

Evidentemente, entrambe le strategie comportano una sostanziale redistribuzione dei costi del funzionamento dell'organizzazione economica tra i gruppi sociali, e implicano pertanto la necessità di affrontare un complesso problema di legittimazione politica, problema tanto più delicato alla luce del fatto che le politiche europee, come è noto, non sono il risultato di un processo filtrato dai meccanismi della rappresentanza democratica. Sebbene le istituzioni europee dichiarino di agire in nome e per conto del popolo europeo, non esistono luoghi dove la volontà del popolo europeo (qualunque cosa questa espressione significhi) possa formarsi, e quindi dove sia possibile esprimere consenso o dissenso rispetto al modello di organizzazione economica vigente.

Il popolo europeo è cioè un «corpo» politico privo di un «sistema nervoso» in grado di

<sup>23</sup> Cfr. ad esempio, European Commission, *Recommendation for a Council Recommendation on the 2017 National Reform Programme of Italy*, Brussels, 2017, punto 23, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0511>.

<sup>24</sup> Ci si riferisce al provvedimento noto come *Quota 100*, contenuto nel d.l. n. 4/2019.

mandare indicazioni ai suoi «organi». Questo rilievo aiuta a comprendere perché, in Europa, il problema della legittimazione politica non può che esprimersi nella forma di un rapporto di natura pedagogica tra ceti dirigenti e ceti subalterni. Poiché la comunicazione dal basso verso l'alto è ostruita, l'unico modo in cui i desiderata dell'*establishment* e quelli dei ceti subalterni possono essere ricondotti ad armonia è attraverso flussi comunicativi dall'alto verso il basso. La definizione dei termini del progetto europeo non può quindi essere altro che un'operazione verticistica, e l'unico modo in cui i vertici possono garantirsi l'adesione dei ceti subalterni è la somministrazione di un programma pedagogico di stampo paternalistico finalizzato a convincere la popolazione del fatto che le affezioni che il nuovo «patto sociale» prevede a suo carico siano «a fin di bene».

La manipolazione del lessico delle politiche diventa quindi uno strumento fondamentale del governo della società. L'*establishment* combatte da trent'anni una guerra quotidiana per impiantare nell'immaginario collettivo l'idea che abbiamo «tutti» da guadagnare dal fatto che la comunità ceda docilmente le energie lavorative dei suoi membri al capitale e acconsenta alla loro «messa a valore» senza accampare pretese sulle «modalità di distribuzione» di quel valore. Un pezzo importante di questo conflitto è la riscrittura del vocabolario economico. Manipolando il vocabolario, dismettendo le parole pregne di contenuto informativo e sostituendole con parole subliminalmente «allusive», si possono far scomparire dal campo visivo dei membri della comunità – o caricare di discredito morale – le prospettive di azione collettiva sgradite all'*establishment*. In tal modo diventa possibile indebolire le resistenze della comunità rispetto a ipotesi di revisione del «patto sociale» oggettivamente in conflitto con gli interessi della maggioranza della popolazione.

In questo saggio sono state discusse alcune operazioni di manipolazione linguistica paradigmatiche in tal senso. In primo luogo, si è posta l'attenzione sullo spostamento dell'enfasi della comunicazione istituzionale dal tasso di disoccupazione al tasso di occupazione. Al riguardo, abbiamo argomentato che questo slittamento lessicale ha l'effetto di modificare in maniera sostanziale il terreno su cui si svolge la dialettica tra *establishment* e ceti subalterni. Infatti, se il tasso di disoccupazione scompare dal vocabolario, insieme a quella parola scompare dall'immaginario collettivo anche l'idea che l'incapacità di metabolizzare le forze di lavoro disponibili sia una patologia del sistema economico, e di conseguenza scompare anche la prospettiva di sconfiggerla con una adeguata rimodulazione della regolazione macroeconomica. E una volta scomparsa tale prospettiva, a coloro la cui sopravvivenza dipende dal lavoro non resta altra opzione che rivolgere il proprio potenziale di conflitto verso le soggettività sociali contigue, ossia intensificare la competizione orizzontale per le (poche) occasioni di lavoro esistenti. Superfluo dire che l'arma elettiva di questa competizione sarà la disponibilità a caricarsi sulle proprie spalle una quota sempre più rilevante degli oneri del funzionamento dell'organizzazione economica, in altre parole la disponibilità a rinunciare a salario, a tempo libero, a sicurezza sul luogo di lavoro e a prestazioni accessorie.

In secondo luogo, si è discusso della pratica – divenuta abituale per le istituzioni politiche e le agenzie di informazione – di popolare il discorso pubblico di significanti in grado di connotare in senso moralistico il lavoro, ossia come dovere del cittadino nei confronti della società, piuttosto che dovere dello Stato nei confronti del cittadino. Anche in questo caso, gli effetti sui termini della dialettica tra *establishment* e ceti subalterni appaiono rilevanti. Se le «agenzie» che decidono il significato delle parole riescono ad indurre nell'immaginario collettivo un'inconscia associazione della prospettiva del non lavoro alla «disezione», piuttosto che ad una legittima scelta, esse hanno facile gioco nell'instillare nell'opinione pubblica una profonda avversione all'idea di sussidiare chi non partecipa al mercato del lavoro, e quindi nell'ostacolare la formazione di «fronti di resistenza» contro lo smantellamento delle



istituzioni protettive.

Infine, abbiamo messo la nostra attenzione sulla altrettanto ricorrente prassi di caricare di uno stigma la solidarietà intrafamiliare, connotandola come consuetudine caratteristica di forme di organizzazione economica arcaiche e inefficienti. Anche in questo caso, la strumentalità di tale prassi rispetto al conflitto tra establishment e ceti subalterni è apparsa evidente. Dipingere la solidarietà intrafamiliare con i colori ripugnanti del «vecchiume» è infatti il modo migliore per mettere in discussione il consenso politico di cui gode il nostro sistema pensionistico, ossia il pilastro su cui si basa il meccanismo di redistribuzione che ancora permette a molti giovani del nostro Paese di resistere alla presa di possesso incondizionata del capitale sulle loro esistenze.

**Abstract.** Sebbene a partire dal Consiglio europeo di Lisbona (2000) l'incremento del «tasso di occupazione» abbia assunto una rilevanza centrale tra gli obiettivi delle istituzioni titolari delle competenze di politica del lavoro, questo indirizzo coesiste con la strategia della BCE di mantenere un elevato «tasso di disoccupazione» ai fini del contrasto ai fenomeni di instabilità monetaria prescritto dall'art. 127 del Trattato. In questo lavoro si argomenta che, dietro questo contorto dispositivo di comunicazione istituzionale si cela, in realtà, l'intento di accrescere la partecipazione al mercato del lavoro a fini di disciplinamento della dinamica salariale. Si sostiene inoltre che, per fornire incentivi adeguati alla mobilitazione delle forze di lavoro, le istituzioni dell'UE si sono servite di due diversi strumenti a seconda delle specificità istituzionali dei singoli Paesi. Nei Paesi dotati di un sistema di ammortizzatori sociali ad elevato grado di copertura, l'attivazione al lavoro ha fatto leva sull'istituzione di un nesso di sinallagmaticità tra erogazione dei sussidi e assunzione di un impegno dei beneficiari alla ricerca attiva di un lavoro. Al contrario, nei Paesi privi di programmi generalizzati di contrasto alla povertà come l'Italia, il *focus* è stato posto sulla compressione della spesa pensionistica, «colpevole» di alimentare un tessuto di micro-agenzie di assicurazione sociale a base familiare causa di presunti effetti distorsivi sull'offerta di lavoro.

**Abstract.** Since the Lisbon European Council (2000), increasing the employment rate has taken hierarchical priority among the objectives of the institutions holding labor policy responsibilities. However, this direction coexists with the ECB's strategy of maintaining a high unemployment rate for the purpose of countering the phenomena of monetary instability prescribed by Article 127 of the Treaty. This paper argues that, behind this convoluted institutional communication device, there is actually an intent to increase labor market participation for the purpose of disciplining wage dynamics. It is also argued that in order to provide appropriate incentives for labor force mobilization, EU institutions have used two different instruments depending on the institutional specificities of individual countries. In countries with a system of social security with a high degree of coverage, activation to work has relied on the establishment of a synallagmatic link between the disbursement of benefits and the assumption of a commitment by beneficiaries to actively search for work. In contrast, in countries without generalized anti-poverty programs such as Italy, the focus has been on squeezing pension spending, «guilty» of feeding a fabric of family-based social insurance micro-agencies that supposedly distort labor supply.

**Parole chiave.** Politiche europee per l'occupazione – tasso di disoccupazione – partecipazione al mercato del lavoro – modelli di welfare – spesa pensionistica.

**Keywords.** European employment policies – unemployment rate – participation in the labour market – welfare models – pension expenditure.