



## Il mistero delle politiche attive

di Ilaria Maselli

**Tag:** #JobsAct #politicheattive #ALMP

**Non si sa bene cosa siano le politiche attive, eppure gli economisti sono profondamente convinti che possano risolvere qualunque problema.** È bene fare luce su questo mistero giacché tra le novità introdotte con il Jobs Act c'è una maggiore attenzione proprio a questi strumenti di policy.

Secondo il decreto attuativo del 24 dicembre 2014, con cui si riforma l'assicurazione contro la disoccupazione (la cosiddetta NASpI) il lavoratore licenziato ha diritto a una assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, e alla realizzazione da parte dell'agenzia stessa di iniziative di ricerca, addestramento, formazione o riqualificazione professionale. La legge delega del 10 dicembre, prevede inoltre la creazione di un'agenzia nazionale per l'occupazione con competenze in materia di servizi per l'impiego e politiche attive.

L'obiettivo di questo articolo è capire di quali strumenti di policy si tratta e soprattutto se e quali di questi sono più efficaci di altri.

**Le politiche attive sono qualcosa di misterioso.** Tutti le nominano come soluzione di ultima istanza, ma **nessuno ha ben chiaro di cosa si tratti.** Le statistiche fortunatamente ci vengono in soccorso: Eurostat, che raccoglie i dati sulla spesa e la partecipazione nei Paesi europei, distingue tra sei tipi di intervento: primo fra tutti la spesa per i centri per l'impiego, poi la formazione volta ad aumentare la produttività e l'occupabilità dei lavoratori, gli incentivi e le sovvenzioni, la creazione diretta di posti di lavoro e gli aiuti alle start-up.

Come ricorda l'OCSE nel suo ultimo rapporto, **l'Italia ha speso per le politiche del lavoro poco più della metà rispetto alla media europea** (OCSE, *Economic Surveys: Italy 2015*, 2015). Più precisamente: lo 0.37% del Pil nel 2011 a fronte di una media europea dello 0.7%. Se si divide questa spesa per i disoccupati, poi, si scopre che **la spesa per le politiche attive in Italia è molto lontana da quella dei Paesi della flexicurity.** Nel 2012 l'Italia ha speso in media 1.800 euro per disoccupato a fronte dei 16.900 in Danimarca e 6.500 in Belgio.

E opportuno domandarsi, soprattutto in tempi di austerità, se questi sono soldi pubblici spesi bene (in Italia come in Danimarca!). Istantaneamente verrebbe a chiunque di dire di sì: non possono nuocere a un disoccupato consigli su come presentare meglio il proprio CV o gli incentivi per facilitare l'autoimpiego, per di più in aree sottosviluppate o per gruppi svantaggiati.

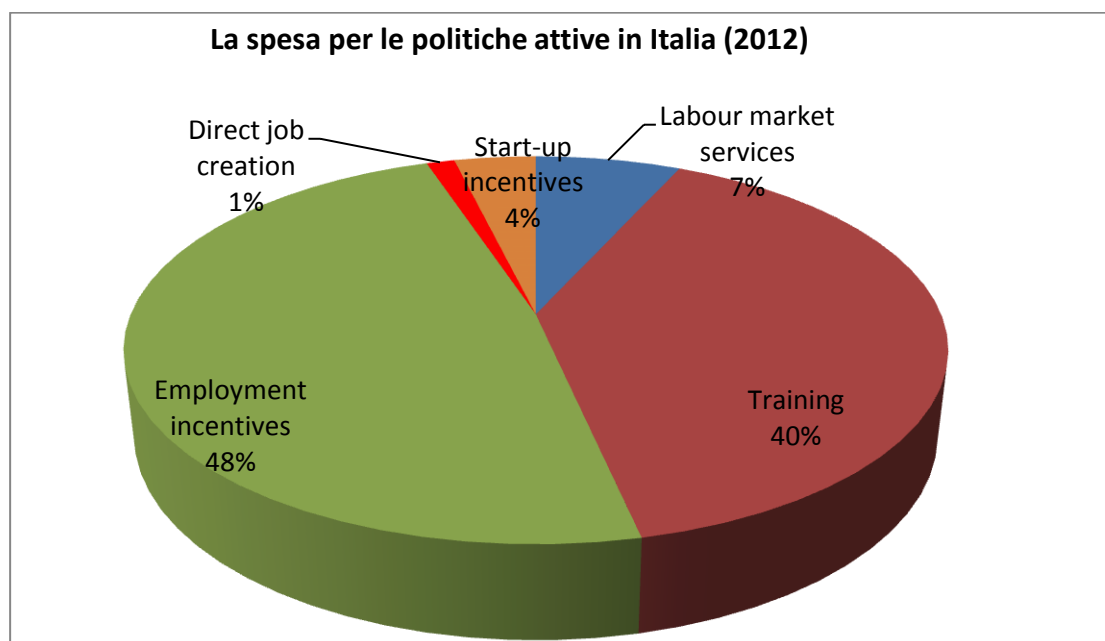
Eppure **l'evidenza empirica in materia di politiche attive è piuttosto scarna.** A causa di complicazioni metodologiche è difficile poter affermare senza ombra di dubbio che le politiche

attive sono un investimento sicuro. Un altro problema è che gli *assessment* esistenti non tengono conto dei costi (cfr. D. Card, J. Kluve e A. Weber, *Active labor market policies evaluations: a meta-analysis*, in *The economic journal*, 120/2010).

Gli studi in materia si concentrano piuttosto sull'analisi comparata dei diversi programmi. **Secondo Kluve quelli che funzionano meglio sono gli incentivi per la creazione di posti di lavoro al settore privato e l'assistenza nella ricerca** (cfr. J. Kluve, *The effectiveness of active labour market programs*, Labor Economics, 2010).

**Meno efficace invece è la presa in carico direttamente nel settore pubblico.** In un altro studio Card, Kluve e Weber (2010) confermano che i diversi programmi che rientrano nel menù non hanno tutti la stessa efficacia. **La formazione è di sicuro il programma di maggior successo** mentre all'estremo opposto si trova la creazione diretta di posti di lavoro nel pubblico impiego. I risultati, secondo i tre economisti, non fanno distinzione di genere, ma purtroppo neanche temporale nel senso che non sembrano aver aumentato la loro efficacia negli anni.

**Gli ultimi dati disponibili, quelli del 2012, indicano che l'Italia ha speso la maggior parte dei 5,8 miliardi di euro disponibili tra formazione (2,3) e incentivi (2,8).** La ripartizione è quindi in linea con le valutazioni degli esperti, fatta eccezione per la bassa spesa per i Centri per l'impiego. L'Italia spende solo lo 0,03% del PIL, a fronte del 0,25% in Francia, Paese di dimensioni comparabili al nostro, o dello 0,27% in Svezia, il Paese in cui le politiche attive sono state inventate negli anni '70.



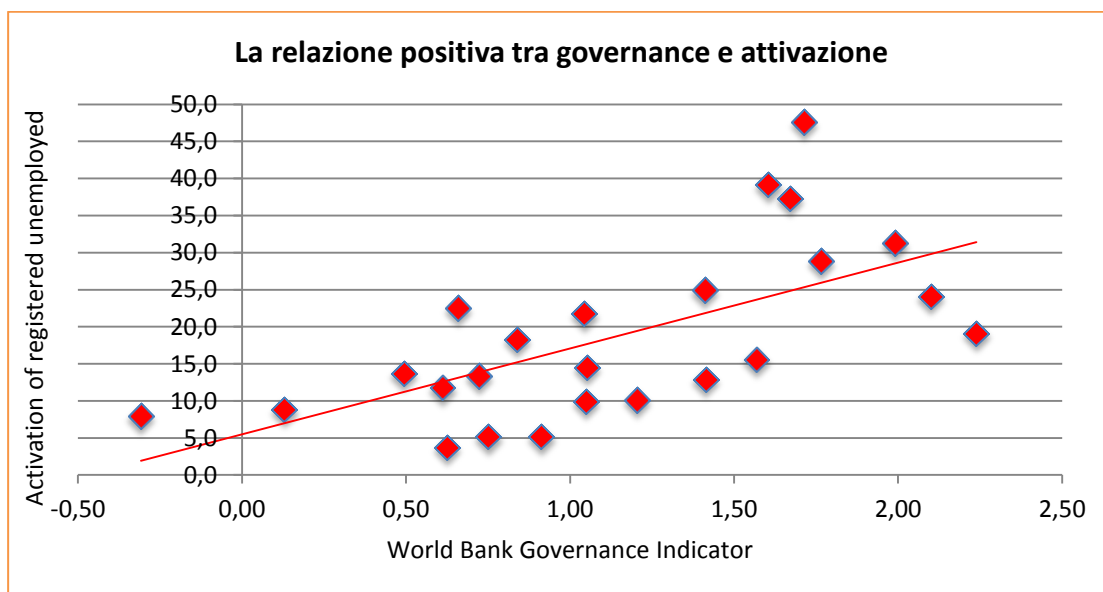
Fonte: Eurostat e DG EMPL

Poiché l'obiettivo di questo articolo non è demolire, ma fare luce sulle politiche attive, è bene tenere a mente un altro elemento importante, oltre alla spesa e alla distinzione per programma: la *governance*. L'organizzazione delle politiche attive richiede uno sforzo amministrativo enorme che consiste nel guidare uno per uno i lavoratori disoccupati nella ricerca di una nuova occupazione o di una formazione, e nel monitorare la domanda di lavoro delle imprese per facilitare l'incontro con l'offerta e per organizzare le formazioni.

È quindi ragionevole aspettarsi **risultati migliori nei Paesi in cui la *governance* è più efficace.** Questa relazione positiva è facilmente verificabile grazie ai dati raccolti dalla Direzione Generale

per l'Occupazione della Commissione europea e gli indicatori della Banca Mondiale. Come si evince dalla figura in basso, in cui ogni puntino rappresenta un Paese, **la percentuale di disoccupati "attivati" è, infatti, maggiore nei Paesi in cui le istituzioni sono più efficienti.** Quest'ultimo è probabilmente l'ostacolo più grande con cui fare i conti nei prossimi mesi.

Un'ulteriore conferma dell'arretratezza italiana su questo fronte si trova nell'analisi di Perotti e Teoldi (2014). Lo studio documenta che tre quarti dei progetti finanziati con i Fondi strutturali sono utilizzati per fare formazione, purtroppo con esiti occupazionali molto scarsi. Le Regioni, pur gestendo i fondi, partecipano in minima parte al cofinanziamento dei progetti e "hanno dunque pochissimi incentivi ad assicurarsi che questi progetti funzionino effettivamente" (R. Perotti e F. Teoldi, *Il disastro dei fondi strutturali europei, in lavoce.info*, 3 luglio 2014).



Fonte: Eurostat, DG EMPL e Banca Mondiale

**Con il Jobs Act si tenta di dotare l'Italia di politiche attive moderne,** degne della migliore tradizione svedese. Un'appropriata implementazione deve quindi tenere conto in primo luogo dello svantaggio di partenza determinato dalla spesa inferiore alla media europea. Il secondo elemento da considerare è che **la formazione e l'assistenza nella ricerca premiano di più.** E infine: **governance, governance, governance.** Come dimostrato dall'esperienza della Garanzia Giovani, neppure una valanga di soldi basta a colmare l'inefficienza delle istituzioni. Se si vuole attuare una vera e propria rivoluzione in materia di politiche del lavoro, è quindi su questo aspetto che dovrebbero concentrarsi nei prossimi mesi gli sforzi del Governo.

*Ilaria Maselli*

Research Fellow Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles

 @IlariaInBxl