

Politiche attive: il quadro italiano nel report OCSE 2019

*ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro
Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)
Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti**
scrivi a: selezione@adapt.it*

Bollettino ADAPT 8 luglio 2019, n. 26

La spesa pubblica per le politiche attive del lavoro non passa il vaglio del report OCSE 2019 “Strengthening Active Labour Market Policies in Italy”: troppo bassa rispetto alla media UE e con poca varietà negli strumenti di politica attiva. Di contro, la spesa per le politiche passive, pari al 1,29% del PIL, si rivela elevata rispetto alla media OCSE (pari allo 0,79% nel 2015) e poco efficace in quanto in Italia solo l’8,5% dei disoccupati nel 2016 ha ricevuto sussidi di disoccupazione, la quota più bassa dopo la Repubblica Slovacca. Il disallineamento rispetto alla media OCSE è spiegato dal fatto che un’ampia parte della spesa è dedicata ai piani di integrazione salariale per i lavoratori con orario di lavoro ridotto.

Secondo i dati OCSE, inoltre, i costi salariali reali aumentano mentre la produttività totale dei fattori è diminuita negli ultimi vent’anni in media dello 0,2% all’anno, posizionando il mercato del lavoro italiano tra i peggiori dei paesi OCSE. Il tasso di disoccupazione tra i 15 ed i 74 anni è relativamente alto (pari all’11,2%); risulta, invece, basso quello di occupazione (pari al 50,6% nel 2017). Seppur il tasso di occupazione delle persone in età da lavoro si avvicina nuovamente al suo livello pre-crisi, quello di disoccupazione rimane ben al di sopra, il terzo più alto tra i paesi OCSE. Inoltre, L’Italia con il 6,5% nel 2017 condivide la seconda posizione insieme alla Repubblica slovacca in termini di quota di disoccupazione di lunga durata, appena dietro la Grecia.

La percentuale della popolazione italiana, in età lavorativa (25-64 anni), con istruzione terziaria è inferiore al 18,7%, la più bassa tra i paesi dell’OCSE dopo il Messico, senza grandi variazioni nei diversi territori regionali. Allo stesso tempo, la percentuale della popolazione con livello di istruzione inferiore a quella secondaria superiore è pari al 39,1%, una delle più alte nel quadro delineato dall’OCSE. Quasi il 40% degli adulti di età compresa tra i 15 ed i 64 anni sono

Politiche attive: il quadro italiano nel report OCSE 2019

sovra qualificati o non qualificati per il proprio lavoro. Inoltre, il disallineamento formativo, con il 36,5%, supera di gran lunga il numero di lavoratori occupati in un settore diverso da quello di specializzazione. Contrastare il *mismatch* di competenze appare cruciale per l'economia del paese: basti pensare che i guadagni simulati da una diminuzione del disallineamento, pari alla migliore pratica dell'OCSE, potrebbero aumentare la produttività italiana di circa il 10%.

I dati evidenziano, poi, una lenta ripresa degli indicatori del mercato del lavoro, seppur le disparità regionali siano relativamente elevate rispetto ad altri paesi. Di fatto, la mobilità del lavoro interregionale si verifica con le regioni meridionali che registrano flussi migratori netti negativi a favore di quelle settentrionali. Tuttavia, la mobilità della manodopera è ancora molto modesta, infatti, il tasso di migrazione interprovinciale è dello 0,5% in Italia, contro il 2% in media dell'OCSE, risulta, quindi, indispensabile investire sul miglioramento delle competenze e sulla promozione della mobilità, anche tra occupazioni e settori.

Occupazione e divario di genere: la strada da percorrere è ancora lunga. Nel 2017 il 75% degli uomini tra i 15 ei 64 anni era attivo sul mercato del lavoro, mentre solo il 56% delle donne, contro il 46% del 2000. Tuttavia, altri paesi dell'Europa meridionale, che hanno avuto una partecipazione femminile simile in passato, si sono evoluti molto più velocemente (70% delle donne in età lavorativa partecipano alla forza lavoro in Spagna ed il 60% in Grecia). Ad oggi, le prospettive del mercato del lavoro per le donne sono ancora in ritardo rispetto a quelle per gli uomini. Un quarto di tutte le donne in età lavorativa afferma che la ragione della loro inattività sia la carenza di istruzione e formazione. Più di una donna su dieci dichiara, poi, di essere fuori dalla forza lavoro a causa dei doveri familiari, mentre solo meno di un centinaio di uomini in età lavorativa percepisce i doveri familiari come principali barriere alla partecipazione alla forza lavoro.

Giovani e crisi: I NEET “Not in Education, Employment or Training” rappresentano un terzo dei giovani italiani. Negli ultimi dieci anni l'Italia ha subito il maggiore aumento del tasso di NEET (30,1%), dopo la Turchia. Il 13,9% dei nostri giovani non lavora, non studia, non è in cerca di occupazione, contro una media OCSE del 8,9%; il 12,6% cerca un lavoro e non lo trova (media Ocse 6%). Nonostante i lievi miglioramenti del 2017, i tassi di occupazione per i giovani dai 15 ai 24 anni (17,1%) e 25-34 anni (61,3%) erano ancora di circa dieci punti percentuali in meno rispetto a un decennio fa. Allo stesso tempo, oltre la metà dei lavoratori di età compresa tra i 15 e i 24 anni

lavora con contratti a termine.

Perché i disoccupati italiani preferiscono, di gran lunga, i social network ai centri per l'impiego? L'Italia è il penultimo paese europeo per percentuale di disoccupati che ricevono supporto economico. Il 40% dei disoccupati è registrato presso i Centri per l'impiego (da qui in poi CPI), ma senza ricevere alcuna assistenza. Secondo quanto rilevato dall'OCSE, gli italiani in cerca di un'occupazione preferiscono attivare la propria rete sociale: famiglia e amicizie sono di gran lunga le modalità preferite per la ricerca del lavoro. Di fatto, nel 2017 solo il 2,3% dei nuovi occupati in Italia ha trovato lavoro tramite un CPI, contro una media OCSE del 7,9% (Cfr. Francesco Giubileo, *L'era digitale dei Centri per l'impiego in Europa*, in bollettino ADAPT 3 giugno 2019, n. 21).

L'analisi OCSE evidenzia come l'assetto decentrato dei CPI in capo alle regioni porti con sé diversi approcci alla fornitura di servizi, con annesse modalità di accesso e qualità dei servizi diseguali sul territorio nazionale. Le politiche attive del mercato del lavoro sono erogate dai CPI o esternalizzate agli intermediari privati accreditati per i servizi al lavoro. Sebbene il consolidamento delle competenze dalle province alle regioni sia iniziato già nel 2014, a giugno 2018 solo 10 regioni avevano completato il processo e solo la legge di bilancio per il 2018 ha stabilito un trasferimento permanente delle risorse finanziarie dal bilancio dello Stato alle Regioni. La frammentazione del sistema, seppur diminuita con il consolidarsi della responsabilità a livello regionale, è considerata una delle principali sfide delle parti interessate e richiederebbe maggiore cooperazione tra queste. Infatti, l'opinione diffusa che i mercati del lavoro regionali siano molto diversi, lascia poco spazio per apprendere gli uni dagli altri; in realtà i dati ISTAT evidenziano come le regioni condividano caratteristiche e sfide simili, portando i mercati del lavoro regionali ad interconnettersi.

Leggendo il dato relativo ad età e livello di istruzione negli uffici pubblici di collocamento, poco più di un quarto del personale (27,9%) ha un'istruzione terziaria, mentre la maggioranza ha un diploma di scuola secondaria superiore e una parte sostanziale del personale ha un'istruzione secondaria inferiore (12,3%); incide, poi, sul quadro delineato un *turnover* del personale molto basso. Da una panoramica su scala nazionale emerge come in Umbria e in Sardegna più della metà dei membri dello staff abbiano titoli di studio universitari, contro il 15% di Basilicata, Sicilia e Puglia. Emerge come il livello di istruzione tenda ad essere più basso nelle Regioni dove anche il numero di addetti dei CPI risulta inferiore, andando ad aggravare ulteriormente la mancanza di risorse umane sufficienti e la fornitura di servizi adeguati. Degno di nota è come la situazione descritta non si identifichi con le aree del Sud e Nord Italia, distribuendosi

Politiche attive: il quadro italiano nel report OCSE 2019

a macchia d'olio su tutto il territorio nazionale. Oltre al numero in calo del personale dei CPI, le disparità regionali in termini di risorse umane disponibili sono aumentate dopo la riforma del 2014, quando alcune regioni con un numero inizialmente basso di addetti per CPI hanno subito ulteriori perdite (come Campania, Puglia, Piemonte), mentre quelle con un numero di dipendenti più elevato (come la Valle d'Aosta, Trento, Sicilia, Sardegna) hanno potuto assumere dipendenti supplementari, andando ad incidere in modo considerevole sulla capacità di fornire misure di politica attiva, non solo tra le diverse regioni ma anche all'interno delle stesse aree.

Secondo l'OCSE, l'Italia trarrebbe vantaggio da un'allocazione più efficace delle sue risorse umane, infatti, la percentuale di personale dei servizi pubblici per l'impiego dedicato all'assistenza delle persone in cerca di lavoro è solo del 30% (al quartultimo posto tra i paesi dell'OCSE) contro l'80% della Svezia che si posiziona al primo posto. Nel modello italiano un'ampia parte del personale è sopraffatta da compiti amministrativi, di fatto l'impostazione dei processi non lascia spazio ad attività di consulenza e attivazione di persone in cerca di lavoro o volte a facilitare l'incontro tra domanda e offerta.

Il report denuncia l'assenza di un serio sviluppo di strumenti di profilazione (per orientare le politiche attive del mercato del lavoro) in seno alla gran parte delle regioni italiane. Dovendo supplire a questo, nel 2015 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sviluppa il primo modello nazionale di *profiling* quantitativo all'interno di Garanzia Giovani, estendendone, poi, l'applicazione a tutte le persone in cerca di lavoro presso i CPI. A questo primo esperimento nazionale, segue, nel 2017, il modello integrativo elaborato da ANPAL in cooperazione con le regioni. L'agenzia nazionale lavora, poi, ad uno strumento per mappare le competenze dei *jobseekers* italiani, integrandone l'utilizzo da parte dei centri per l'impiego con il PIAAC "*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*", sviluppato dall'OCSE. Nel tempo, i diversi *tools* nazionali, proposti da ANPAL per migliorare il *targeting* o profilazione delle politiche attive italiane, rilevano un'accentuata discrezionalità dell'operatore pubblico nella scelta della misura adatta alla persona, con troppo margine di errore per poter garantire una profilazione "qualitativa", la quale si distingue da quella quantitativa, anche detta *data-based profiling*; la risposta all'orientamento dei *jobseekers* nella gran parte dei paesi OCSE sembra essere proprio la combinazione di questi due approcci.

Politiche attive: il quadro italiano nel report OCSE 2019

Tra le regioni italiane soltanto nove sviluppano metodi di profilazione, di cui tre di tipo *data-based*: il Veneto per la garanzia adulti (persone in cerca di lavoro over 50) e per l'assegno per il lavoro (over 35); l'Umbria per promuovere misure quali formazione e incentivi all'occupazione; la Lombardia per la dote unica lavoro. In linea con i paesi OCSE, la regione Emilia-Romagna adotta un approccio quali-quantitativo per i gruppi svantaggiati, mentre in Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Trento e Toscana si predilige l'utilizzo di strumenti qualitativi. Di particolare interesse, l'esperienza della provincia autonoma di Trento, madre di uno strumento di profilazione che, con il supporto del sistema IT locale e della formazione specifica degli operatori, procede alla raccolta delle informazioni utili per indirizzare i servizi in base alle esigenze specifiche della persona disoccupata; lo strumento considera 34 variabili per sei aree distinte di dati.

Il fatto che nel resto delle regioni non siano stati attuati dei meccanismi di *profiling* e *targeting* delle persone in cerca di lavoro, insieme agli altri elementi suesposti, aggrava i sintomi di una, ormai patologica, cattiva allocazione delle risorse italiane riservate alle politiche attive del lavoro. Come risultato, ancora una volta l'Italia perde la *chance* di rafforzare le PAL, anche in termini di mancato indirizzo e valorizzazione dei percorsi di formazione di senso, i quali vengono proposti dagli operatori a chi ha voglia di farli e non promossi come una delle papabili strade per svoltare una carriera in *stand-by* o ferma in partenza nel caso del mancato ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Annalisa Scarlino

Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

Università degli Studi di Bergamo

 @annaliscarli1