

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 NASpl) 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!). Istitivamente 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.

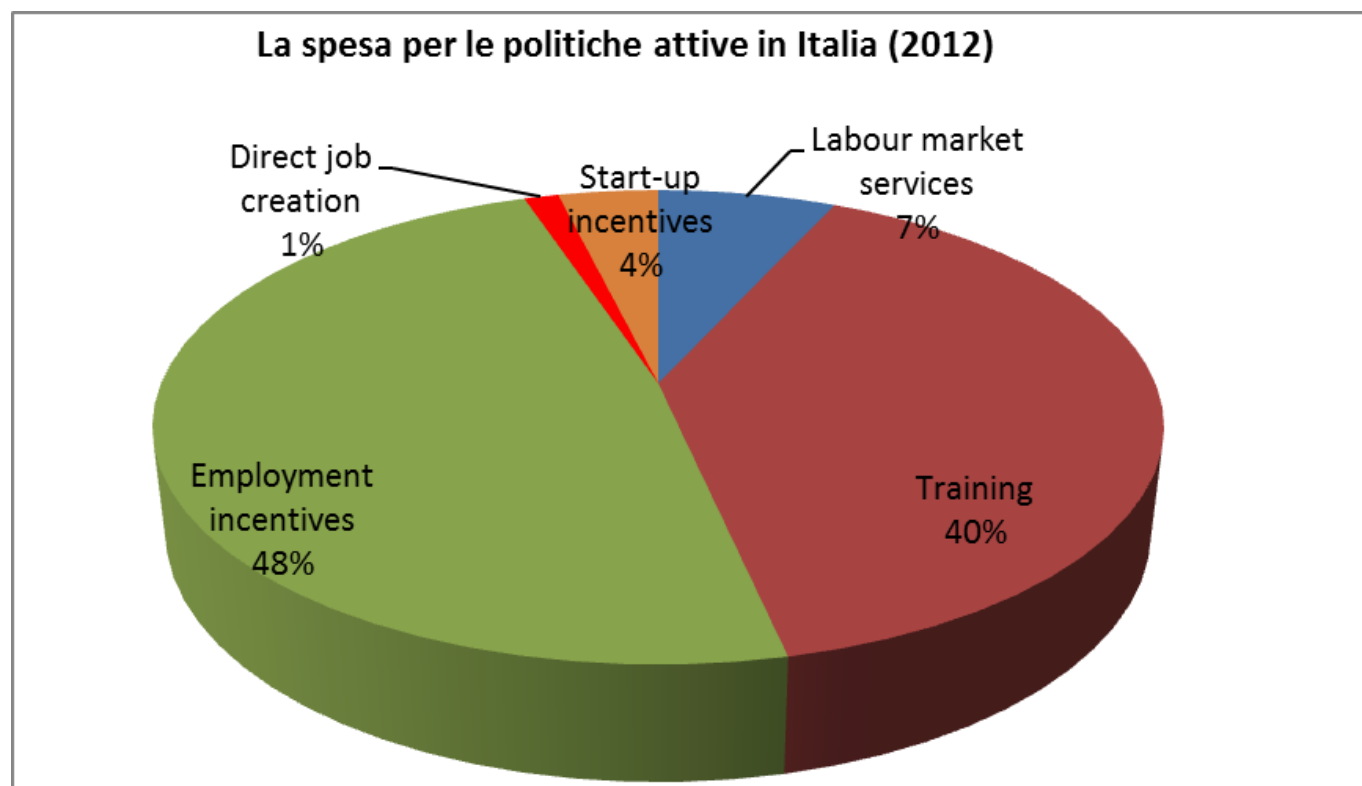
Eppure **l'evidenza empirica in materia di politiche attive è piuttosto scarna.** A causa di complicazioni metodologiche è difficile poter affermare senza ombra di dubbio che le politiche

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.



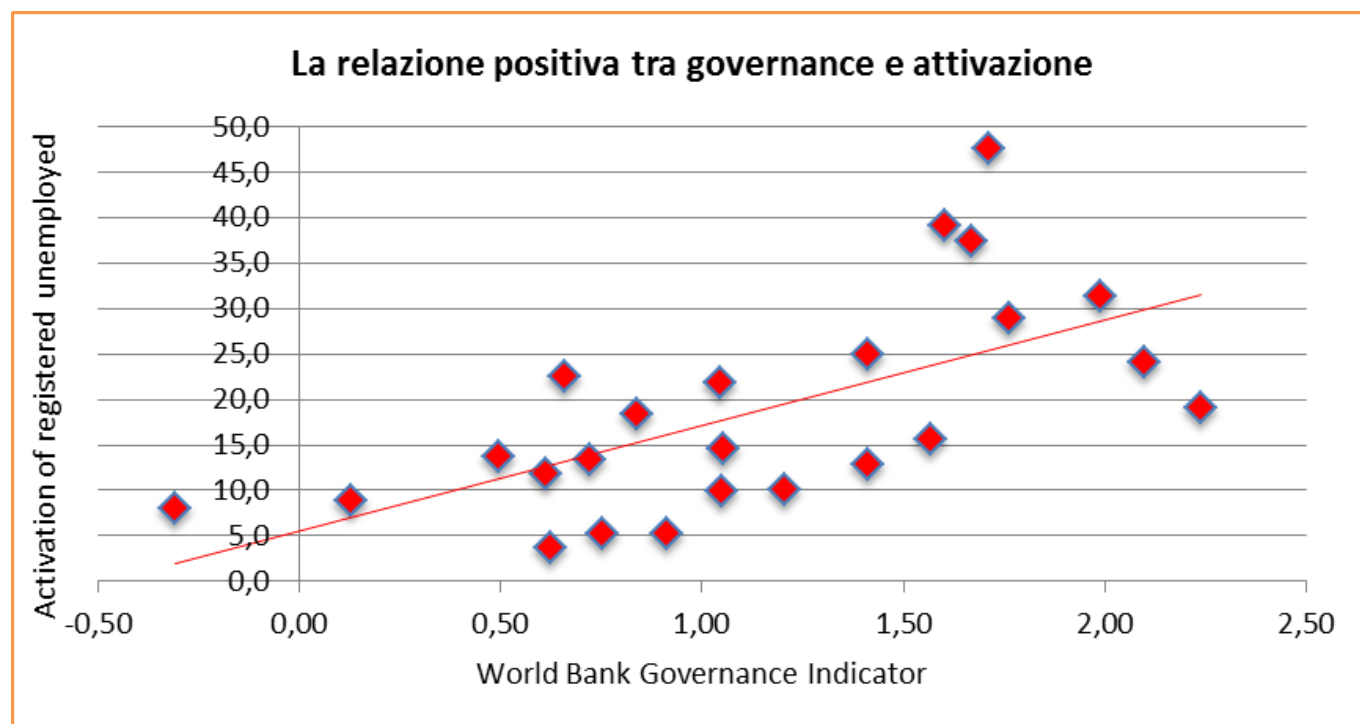
Fonte: Eurostat e DG EMPL

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

@IlariaInBxlù

Scarica il pdf 