

Giugno 2017

POLICY MEMO



Quale politica nazionale di attivazione per un Paese diviso?

Patrik Vesan, Università della Valle d'Aosta

Le misure di attivazione dei disoccupati costituiscono uno dei punti dolenti del sistema italiano di politiche del lavoro. Se quest'ultimo ha conosciuto nel corso degli ultimi vent'anni importanti trasformazioni, le politiche attive hanno finora mostrato una grande difficoltà nel 'cambiare rotta'. Accanto a possibili ostacoli di natura finanziaria e politica, la complessità di tali politiche e la carenza di adeguate strutture d'implementazione sono sicuramente tra i principali fattori del limitato sviluppo in Italia. La qualità processuale e organizzativa degli interventi di attivazione dei lavoratori rappresenta, infatti, un aspetto fondamentale della loro stessa esistenza ed efficacia.

Con il *Jobs Act*, il governo Renzi ha tentato di tracciare la possibile via italiana alla 'flessicurezza' basata su quello che i danesi chiamano il 'triangolo d'oro' delle politiche del lavoro, costituito dalla liberalizzazione dei contratti di lavoro, dal rafforzamento degli strumenti di mantenimento del reddito per i disoccupati e dal potenziamento di servizi per l'impiego e misure di attivazione. Quest'ultimo aspetto, da molti indentificato come la 'terza gamba' del *Jobs Act*, appare però 'schiacciato' sugli altri due ambiti: il risultato è un sistema che risulta ancora molto debole nel suo complesso.

I principali cambiamenti degli ultimi anni

Il limitato investimento nelle politiche attive del lavoro non rappresenta una novità, bensì una caratteristica strutturale del regime di 'tutela della disoccupazione' che l'Italia condivide con altri paesi Sud europei¹. A partire dalla metà degli anni Novanta, la gestione delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego è stata decentralizzata, ma gli investimenti in questo ambito sono rimasti molto limitati, nonostante una parziale, ma estemporanea, crescita registrata tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila².

Altre trasformazioni sono state realizzate attraverso una serie di provvedimenti adottati a seguito della crisi dei debiti sovrani. La riforma del lavoro promossa nel 2012 dal ministro Fornero ha identificato sul piano formale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego. Il successivo governo Letta ha impostato il piano nazionale Garanzia giovani in Italia. Infine, con il *Jobs Act*, il governo Renzi ha posto le basi per una riforma delle politiche attive del lavoro che tocca alcuni assetti organizzativi e introduce nuove misure³.

Un ulteriore aspetto da segnalare riguarda, infine, la crescita della spesa per gli incentivi al lavoro che, secondo la prassi adottata a livello internazionale, rientrano nel novero delle politiche attive. Tale aumento, dovuto all'introduzione nel 2015 di generosi sgravi contributivi "svincolati" per le assunzioni a tempo indeterminato, ha portato a un'inversione del *trend* di spesa per le politiche attive del lavoro, in precedenza in discesa costante dal 2004. La scelta di concentrare le risorse sugli incentivi occupazionali è stata determinata da una pluralità di ragioni tra cui la più semplice e immediata

¹ Si veda Vesan P. (2015), *Ancora al Sud? I paesi mediterranei e le riforme del lavoro negli anni della crisi economica*, in *Meridiana*, 83, pp. 91-120.

² Per un approfondimento sui dati relativi alla spesa delle politiche attive si rinvia al fact sheet "Un'analisi della spesa per le politiche attive in Italia" a cura di Patrik Vesan.

³ Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Vesan P. (2017), *Le prospettive dell'assegno di ricollocazione*, in *Percorsi di Secondo Welfare*, 30 marzo 2017.

attuazione rispetto ad altre misure, la più elevata probabilità di produrre effetti tangibili nel breve periodo, l'elevato cuneo fiscale e infine motivazioni di ordine politico⁴. Ciononostante, non è possibile cogliere, assieme a questo ri-orientamento nelle tendenze della spesa, anche un cambiamento della logica di fondo che accompagna la realizzazione delle politiche attive nel nostro Paese.

I vizi delle politiche attive in Italia

Se le norme in materia di politiche attive e servizi per l'impiego sono state relativamente numerose negli ultimi anni, ciò che ancora manca è una vera e propria politica dell'attivazione dei lavoratori. La realizzazione di questa politica risente non solo della penuria delle risorse investite, ma anche di un vizio d'impostazione dovuto al fatto che l'attenzione è spesso rivolta all'adozione di singoli interventi - come gli incentivi all'occupazione - o di progetti sperimentali, più che al funzionamento del sistema nel suo complesso.

In chiave metaforica, si è lavorato, quando è andata bene, sulla costruzione o il rafforzamento di qualche ingranaggio della macchina, tralasciando la definizione e cura dei meccanismi di interconnessione. Il risultato è quello di una struttura debilitata da carenze strutturali e organizzative rinvenibili sia nel capo, sia nella coda del sistema. La capacità di regia nazionale è stata finora insufficiente e tale limite si è fatto sentire soprattutto in quei territori sprovvisti anche di una regia regionale. Al contempo, il personale dei centri per l'impiego è stato spesso lasciato cadere nella trappola della demotivazione, investendolo di volta in volta di nuovi compiti e maggiori carichi di lavoro a parità, se non a fronte della contrazione, di un organigramma con scarse prospettive di carriera e spesso anche non adeguata formazione.

⁴ Si rimanda a Vesani P. (2017), *The Jobs Act and youth (un)employment: between political narratives and policy perspectives*, in Focus, www.euvisions.eu.

Per sintetizzare, si potrebbe descrivere l'attuale condizione come un chiaro esempio di disinvestimento pubblico, che solo alcune amministrazioni provinciali e regionali sono state in grado di contenere almeno in parte.

Verso una quadratura del cerchio?

A fronte di tale situazione, le soluzioni prospettate sono state principalmente due. La prima è la creazione di un'agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro - l'ANPAL - e l'avvio di una sovrastruttura informativa e procedurale che dovrebbero consentire un maggiore "controllo" e coordinamento dei sistemi locali di politica attiva del lavoro. La seconda strada consiste nel rafforzamento del ruolo degli attori privati, istituendo ad esempio un nuovo canale statale di accreditamento e incentivando l'accelerazione dei processi di accreditamento regionale. Dal momento che le novità introdotte sono recenti è presto per esprimere una qualsiasi seria valutazione, ma alcuni rilievi critici sono comunque possibili.

In primis, l'ANPAL dovrà dare prova nel medio periodo del suo effettivo "valore aggiunto" rispetto all'apparato ministeriale in un contesto di *governance* in cui coesistono differenti strutture regionali e pratiche locali. Il primo banco di prova è comprendere se l'Agenzia sarà in grado di "fare la differenza" in quei territori in cui la garanzia dei livelli essenziali di prestazione dei servizi per l'impiego appare oggi quasi un miraggio.

Il rafforzamento del ruolo dei privati nel mercato dei servizi del lavoro appare invece, a detti di molti, come l'unica strada percorribile in Italia dove le carenze nelle risorse destinate ai centri per l'impiego pubblici (Cpi) difficilmente potranno essere colmate nel breve periodo. Per quanto vi siano ancora ampi margini di miglioramento per favorire una più ampia ed efficace apertura ai privati che possa agevolare anche il compito dei Cpi, è comunque opportuno sottolineare che gli operatori privati non sono sempre e

necessariamente più "performanti" di quelli pubblici⁵. Alcune evidenze empiriche segnalano inoltre, a parità di condizioni, una migliore capacità del pubblico nel fornire servizi di orientamento e offerta di politiche attive continuando, tra l'altro, a svolgere funzioni difficilmente delegabili o appetibili per il settore *for profit*⁶.

In conclusione, rimane inevasa una domanda di fondo: quale politica attiva del lavoro a livello nazionale è possibile realizzare nel nostro Paese? Per rispondere possiamo soffermarci su due considerazioni generali.

La prima è che in Italia, l'esistenza di divari territoriali nella performance dei mercati del lavoro locali, nell'attrattività economica e nella presenza di adeguate infrastrutture pubbliche appare di gran lunga superiore a tutti gli altri Paesi europei, Spagna compresa. D'altro canto, le misure di attivazione possono sperare di sortire qualche effetto di medio-lungo periodo solo quando sono tarate con riferimento a uno specifico contesto socio-economico. Se così è, la garanzia universale di diritti esigibili nelle politiche attive e nei servizi per l'impiego - obiettivo irrinunciabile - non può essere basata su incentivazioni "a pioggia", programmi "calati dall'alto" o sulla semplice speranza di affidarsi ai privati, ma deve fondarsi sulla realizzazione di strategie diversificate e il perseguimento di obiettivi intermedi.

Questo non significa difendere la già troppo elevata frammentazione del sistema italiano che ha privato molti lavoratori dell'effettività dei loro diritti. Al contrario, occorre riconoscere che in Italia è stata realizzata, fino ad oggi, solo una politica attiva del lavoro di *default*. A fronte della definizione sulla carta di obiettivi ambiziosi, da una

⁵ Si veda Davies, S. (2008), *Contracting out employment services to the third and private sectors: A critique*, in *Critical Social Policy*, 28(2), 136-164.

⁶ Come sottolineano Mandrone et al. (2016), le agenzie per il lavoro (Apl) e i centri per l'impiego (Cpi) in Italia tendono a mostrare profili operativi potenzialmente complementari per via delle significative differenze in termini di bacini di utenza, distribuzione geografica, carico e tipo di servizi svolti. Nel complesso, il sistema presenta però uno squilibrio sfavorevole ai Cpi che appaiono sottodimensionati proprio rispetto alla capacità di rispondere all'utenza "meno forte" e meno appetibile per le Apl.

parte sono mancate le risorse necessarie a dar seguito alle buone intenzioni, dall'altra ci si è spesso scontrati con soggetti pubblici arroccati su posizioni particolaristiche non ispirate da un sano principio di sussidiarietà circolare.

L'unico possibile rilancio delle misure di attivazione nel nostro Paese, in conclusione, passa invece dall'abbandono di una politica rinunciataria, a favore di un approccio realistico, in grado di tenere in considerazione le diversissime priorità e situazioni di partenza che possono essere identificate attraverso una seria profilazione delle effettive capacità dei sistemi locali.

Per saperne di più:

Bresciani, P.G., Sartori, A. (2016), *Innovare i servizi per il lavoro: tra il dire e il fare. Apprendere dalle migliori pratiche internazionali*, Milano, Franco Angeli.

Mandrone, E., Landi, R., Marocco, M., Radicchia, D. (2016) *I canali di intermediazione e i servizi per il lavoro*, in ISFOL collana research paper.

Sacchi, S., Vesan, P. (2015), 'Employment policy: segmentation, deregulation and reforms in the Italian labour market', in Ascoli, U., Pavolini, E. (a cura di), *The Italian welfare state in a European perspective: a Comparative Analysis*, Bristol, Policy Press.

Policy Memo | Giugno 2017