



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

**DALLA GARANZIA GIOVANI
AL RILANCIO DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO:
REALIZZAZIONI E PIANI PER IL 2014-2015**

**Procedure informative - Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali,
Prof. Enrico Giovannini, presso la Commissione lavoro del Senato sulla Garanzia per i
Giovani e le politiche attive del lavoro**

14 gennaio 2014

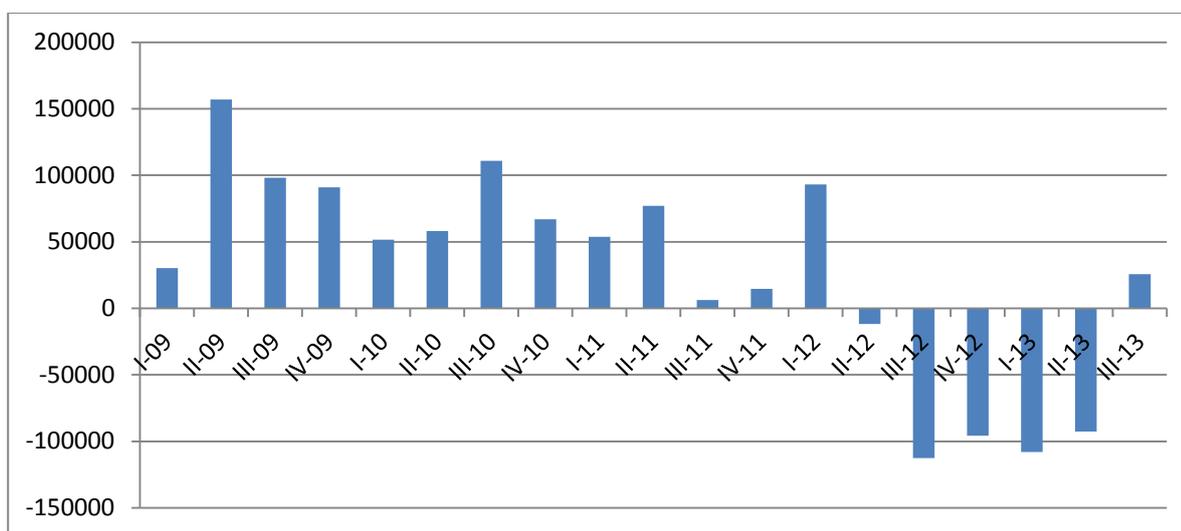
La situazione attuale del mercato del lavoro

Nei sette mesi di Governo sono stati investiti sulle politiche attive e passive del lavoro oltre cinque miliardi di euro in più di quanto previsto a legislazione vigente, uno sforzo senza precedenti dettato dalla gravità della condizione occupazionale. In particolare, le scelte già fatte comporteranno un impegno aggiuntivo di risorse in politiche attive per oltre 3 miliardi, con un aumento annuo di oltre il 20% sulla spesa media attuale (tavola 1)¹. Ovviamente, è fondamentale che tale investimento sia accompagnato da concrete azioni per migliorare l'intero sistema, nazionale e territoriale, di accompagnamento al lavoro, compresa la formazione professionale. Ed è questa la sfida principale, da perseguire nei prossimi mesi con pragmatismo e una forte collaborazione con tutti gli altri livelli istituzionali.

In questi mesi sono stati anche adottati numerosi provvedimenti volti a migliorare le regole del mercato del lavoro, stimolare la creazione di nuovi posti di lavoro, rafforzare le tutele dei lavoratori, potenziare gli strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori in difficoltà, favorire l'inserimento lavorativo dei disabili (tavola 2). Parallelamente, è stata disegnata una nuova misura universale di lotta alla povertà, è stato riformato l'ISEE e sono stati modificati alcuni aspetti della riforma previdenziale, a favore delle donne, di chi presta assistenza a familiari e degli esodati.

Gli interventi sul mercato del lavoro hanno iniziato a dispiegare i loro effetti. In meno di sei mesi, gli incentivi varati e attuati dal governo hanno generato 36.000 posti di lavoro per giovani, donne e over50, portando il saldo tra assunzioni e cessazioni in terreno positivo (+25.720 unità) nel terzo trimestre, per la prima volta da quasi un anno e mezzo (figura 1). In particolare, nel terzo trimestre tornano a crescere le attivazioni di contratti di apprendistato (+4,9% rispetto al trimestre precedente) e quelli a tempo indeterminato (+1,5%), cioè le due forme contrattuali in cui si sono concentrati gli incentivi governativi (figura 2).

Figura 1 – Saldo tra assunzioni e cessazioni dei rapporti di lavoro. I trimestre 2009 - III trimestre 2013 (dati destagionalizzati)



Fonte: MLPS - Elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie

¹ Per un'analisi dei dati riferiti al periodo 2007-2012 si veda l'appendice.

Tavola 1 – Stima dell’impatto dei provvedimenti già intrapresi sulla spesa per politiche attive del lavoro (milioni di euro)

CLASS.	INTERVENTI	Interventi 2014-2016				Totale
		Garanzia Giovani	DL 76/2012	Fondo reimpiego L. 147/2013	Fondo reimpiego (coesione)	
0	SPI: spese per il personale dipendente					
0	SPI: spese generali					
1	Orientamento, consulenza, informazione (FSE)	670				670
Totale servizi (0-1)		670	-	-	-	670
2	Formazione professionale	177				177
2.4	Contratti a causa mista	201				201
4	Incentivi	386	992	55	350	1.783
5	<i>Di cui: Incentivi per i disabili</i>		30			
6	Creazione diretta di posti di lavoro					
7	Incentivi all’autoimpiego	77	160			237
Totale misure (politiche attive 2-7)		1.511	1.152	55	350	3.068

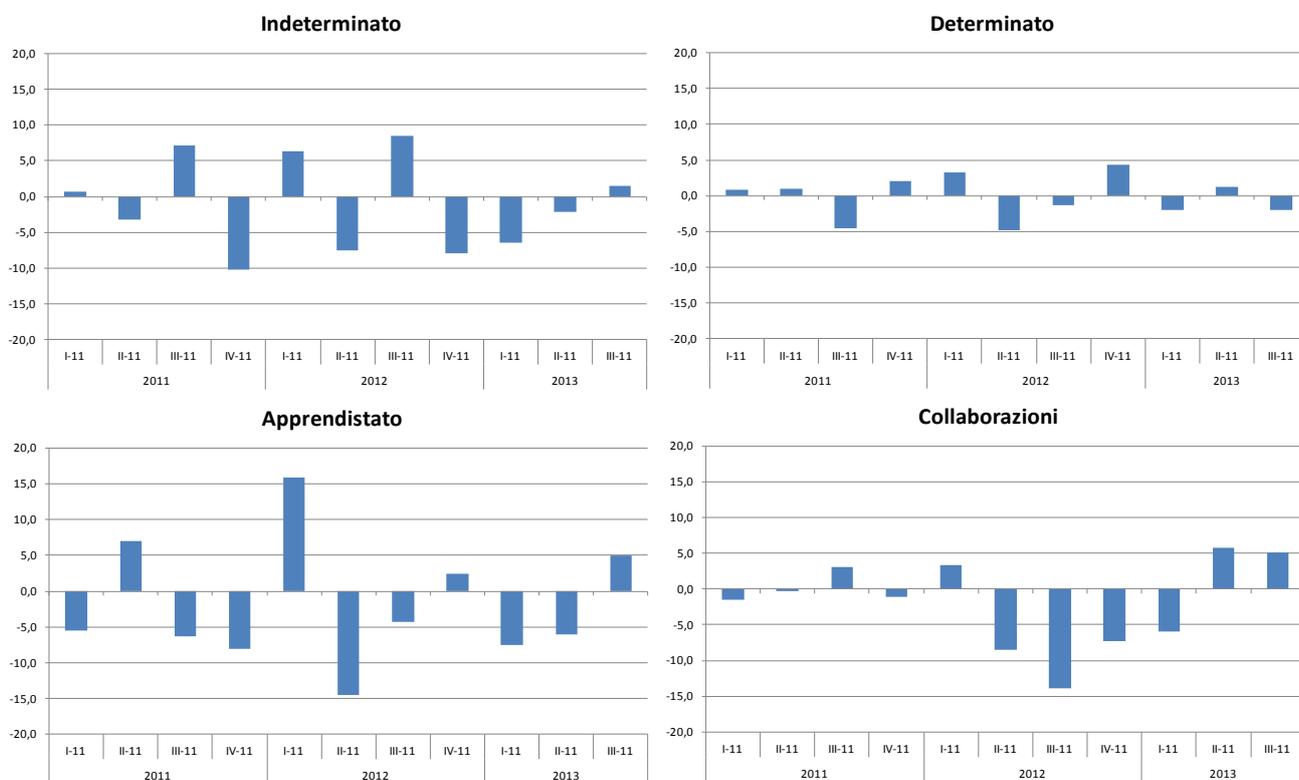
Tavola 2 – Principali interventi sulla regolazione del mercato del lavoro e sulle politiche attive

Area tematica	Strumento	Intervento
Politiche attive	DL 76/2013	<ul style="list-style-type: none"> – Incentivo per l’assunzione di giovani – Incentivo per l’assunzione di disoccupati fruitori di ASPI – Aumento dei fondi per l’assunzione di disabili – Semplificazione per la creazione di nuove imprese – Estensione agli ultra35enni della possibilità di creare imprese semplificate – Finanziamento di tirocini per giovani nel Mezzogiorno, per l’alternanza università-lavoro e nella pubblica amministrazione – Semplificazione dell’apprendistato – Aumento della flessibilità in entrata (tempo determinato, contratto di rete, intermittente, associazione in partecipazione, ecc.) – Alternanza università-lavoro
Regolamentazione		
Politiche attive	Legge di stabilità 2014	<ul style="list-style-type: none"> – Incentivi per favorire la stabilizzazione del personale operante nel settore dei <i>call-center</i> e di associati in partecipazione con apporto di lavoro – Istituzione del fondo per le politiche attive del lavoro e per la ricollocazione dei lavoratori – Fondo di rotazione per assunzioni giovani svantaggiati

Da un punto di vista settoriale, mentre alcuni settori (in particolare, edilizia e terziario) appaiono ancora in forte difficoltà, nell’industria manifatturiera il fenomeno di progressivo aumento dell’input di lavoro è già ripreso: nel terzo trimestre 2013 sono aumentate le ore lavorate per dipendente e si

sono ridotte le ore fruite di cassa integrazione ordinaria, mentre le attese delle imprese sull'andamento futuro dell'occupazione sono tornate sui livelli massimi di due anni fa.

Figura 2 – Assunzioni per tipologia di contratto. I trimestre 2011 - III trimestre 2013 (dati destagionalizzati). Variazioni percentuali sul trimestre precedente



Fonte: MLPS - Elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie

Nonostante questi segnali positivi, il numero di occupati ha continuato a diminuire e il tasso di disoccupazione a salire. D'altra parte, le debolezze strutturali dell'economia italiana rendono difficile conseguire immediatamente tassi di crescita del Pil elevati, in grado di riassorbire in tempi rapidi l'ampia area della disoccupazione e della inattività creata dalla crisi. In un tale scenario, l'Italia rischia di avere una *jobless recovery*.

Ovviamente, le politiche del lavoro non possono da sole invertire la tendenza dell'occupazione, il cui andamento segue e certo non anticipa la ripresa congiunturale. Da questo punto di vista, se è fondamentale che tutta l'azione della politica economica sia orientata a rafforzare la ripresa economica e la creazione di posti di lavoro, le politiche del lavoro devono creare le migliori condizioni, non solo normative, ma anche funzionali, per favorire l'incontro domanda/offerta, così da cogliere tutte le opportunità per trasformare la ripresa economica in ripresa occupazionale e miglioramento della vita delle persone.

Molto può, e deve, essere fatto nei prossimi mesi in questa direzione, utilizzando anche le opportunità create nel secondo semestre del 2013. In particolare, le politiche per il lavoro, finora concentrate principalmente sul contenimento della crisi (politiche passive), devono ora puntare a un

approccio maggiormente “attivo”, su cui l’Italia ha un ritardo storico. Ed è con questa convinzione che il Governo, nei mesi passati, pur aumentando gli stanziamenti per gli ammortizzatori sociali al fine di ridurre il rischio di distacco del lavoratore dall’impresa, ha impostato una strategia volta alla realizzazione di **un piano straordinario per le politiche attive nel biennio 2014-2015**.

Lo spostamento verso le politiche attive è già in atto

Lo spostamento verso le politiche attive è stato uno degli obiettivi principali delle scelte compiute in questi mesi, realizzate sulla base di una strategia di medio termine. Tali scelte pongono le premesse perché questo passaggio, da tempo suggerito anche dalle organizzazioni internazionali, si realizzi appieno a partire dal 2014, anche nel quadro istituzionale attuale, che individua le Regioni come il soggetto con competenze esclusive o concorrenti sugli strumenti attivabili in questo campo, tra cui la formazione professionale e le politiche di ricollocazione dei lavoratori in ammortizzatori sociali, senza parlare delle loro ampie competenze in tema di tirocini formativi e apprendistato e della responsabilità diretta delle Province sulla gestione dei centri per l'impiego.

Il primo passo di questa strategia è stata, attraverso il DL 76/20123, l'attivazione presso il Ministero del lavoro della **"Struttura di missione"**, con numerosi e ampi compiti di coordinamento e promozione delle politiche attive. Infatti, la Struttura deve, tra l'altro:

- o raccogliere dati sulla situazione dei servizi all'impiego²;
- o definire linee-guida nazionali per la programmazione degli interventi di politica attiva;
- o valutare gli interventi in termini di efficacia ed efficienza e di impatto e definire meccanismi di premialità in funzione dei risultati conseguiti dai vari soggetti;
- o proporre iniziative per integrare i diversi sistemi informativi, definendo le linee-guida per la banca dati delle politiche attive e passive;
- o avviare l'organizzazione della rilevazione sistematica e la pubblicazione in rete, per la formazione professionale finanziata in tutto o in parte con risorse pubbliche, del tasso di coerenza tra formazione impartita e sbocchi occupazionali effettivi;
- o promuovere l'accessibilità da parte dei soggetti autorizzati alle banche dati sugli studi compiuti e sulle esperienze lavorative o formative.

La Struttura di missione ha riempito un vuoto divenendo il luogo di sinergia tra le Amministrazioni Centrali (in particolare tra Ministero del Lavoro, Italia lavoro, Isfol e Ministero dell'Istruzione, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Economia, Dipartimento della Gioventù) e tra Stato, Regioni e Province e altri enti come Unioncamere. Si sono così potuti realizzare indispensabili momenti di coordinamento in aree cruciali come l'alternanza scuola/formazione/lavoro, il finanziamento delle start up e delle eccellenze, il recupero degli abbandoni scolastici.

Il secondo passo è stato il disegno del **Piano per la Garanzia Giovani**, nel quale tutti gli ingredienti sopra descritti (linee-guida, integrazione dei servizi informativi, definizione di meccanismi di premialità, ecc.) sono stati integrati in un programma nazionale, la cui realizzazione è affidata alle Regioni, mentre il Ministero del lavoro realizza la piattaforma tecnologica, il sistema di monitoraggio e valutazione e le attività di comunicazione e informazione di natura nazionale. In questo senso, la Garanzia Giovani rappresenta la prima sperimentazione di un nuovo approccio alle politiche attive, che ora, come si dirà successivamente, potrà essere estesa anche ad altre categorie di persone.

Il Piano italiano, presentato a Bruxelles alla fine del 2013, ha ricevuto il parere positivo della Commissione europea e sta ora passando alla fase operativa che prevede il coinvolgimento attivo

² I risultati del primo censimento dei centri per l'impiego, i cui dati verranno ora aggiornati ogni due mesi (come previsto dal DL 76/2013), sono disponibili sul sito del Ministero.

anche delle Parti Sociali, del Terzo settore, delle associazioni dei giovani. Il programma prevede varie azioni da avviare dal momento in cui il giovane si registra, tra le quali: definizione di percorsi finalizzati all'inserimento lavorativo, esperienze di tirocinio, servizio civile, formazione professionalizzante e accompagnamento all'avvio di iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo. Il giovane che si iscrive alla Garanzia Giovani verrà inserito in un sistema informativo integrato per l'intero territorio nazionale dove verrà registrato il suo percorso che sarà accessibile a tutti i soggetti abilitati a fornire i servizi, come i centri per l'impiego e le agenzie autorizzate. Sarà quindi possibile adottare criteri di contendibilità tra le strutture e di premialità per quelle più efficienti con un sistema di costi standard, nonché il monitoraggio delle azioni e la sussidiarietà in caso di incapacità delle Regioni a svolgere le azioni previste.

Il terzo passo è stata l'istituzione, con la legge di stabilità, di **un nuovo fondo per le politiche attive**, per finanziare iniziative, anche sperimentali, di ricollocazione dei lavoratori disoccupati o fruitori di ammortizzatori sociali. Ulteriori 350 milioni sono stati stanziati a fine anno per le regioni del Mezzogiorno, dove più elevata è la disoccupazione. Inoltre, è stato istituito un fondo per la sperimentazione della partecipazione dei lavoratori al capitale e agli utili delle imprese.

Infine, è già stato concordato con le Regioni e con le Province (cui spettano le competenze in materia) l'apertura di tavoli di lavoro nel corso del mese di gennaio sul **miglioramento della formazione professionale, il rilancio dell'apprendistato e il potenziamento dei servizi per l'impiego**.

Indicazioni utili per migliorare i contenuti della formazione verranno dal Comitato di esperti, presieduto dal Prof. Tullio De Mauro, istituito congiuntamente dal Ministro dell'Istruzione e dal Ministro del Lavoro sui risultati dell'indagine PIAAC dell'OCSE e dalle quali l'Italia emerge in posizione di coda in merito alle competenze della popolazione in età lavorativa. Le indicazioni degli esperti sono attese per i primi di febbraio.

Verso un piano straordinario per le politiche attive

Come già indicato, infatti, molte delle competenze fondamentali per il funzionamento del mercato del lavoro sono assegnate non allo Stato, e quindi al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ma alle autonomie locali. Secondo il mondo imprenditoriale e gli stessi consulenti del lavoro, l'eterogeneità delle regole e delle procedure nei diversi territori, nonostante molti casi di eccellenza, è uno dei limiti principali dell'attuale assetto istituzionale, limiti di cui bisogna tenere conto nel momento in cui si intende disegnare un insieme di interventi efficaci e realizzabili nei prossimi 12-18 mesi, cioè a Costituzione vigente.

Di conseguenza, la strategia che il Governo intende attuare, attraverso una forte cooperazione inter-istituzionale tra i diversi livelli di governo da realizzare all'interno della Struttura di Missione, è orientata a due obiettivi prioritari:

- A. **augmentare le opportunità di lavoro** di chi oggi è disoccupato o inattivo, specialmente dei giovani, consentendo alle diverse tipologie di imprese di cogliere ogni opportunità di ripresa economica anche sul piano occupazionale;
- B. **accrescere la ri-occupabilità** di chi oggi fruisce di ammortizzatori sociali attraverso politiche attive più efficaci.

Nei prossimi giorni il Ministero proporrà alle Regioni di sottoscrivere un impegno politico per disegnare e realizzare, in analogia a quanto fatto per la Garanzia Giovani, **un piano straordinario per**

le politiche attive, con particolare enfasi sulla ricollocazione dei lavoratori disoccupati e dei fruitori di ammortizzatori sociali.

Per disegnare tale piano, Italia Lavoro è stata incaricata di completare il censimento delle politiche attive, mentre all'ISFOL è stato richiesto di svolgere una simile funzione per le attività formative, da sottoporre quanto prima all'attenzione della Struttura di Missione. Al contempo, è in fase avanzata la progettazione della Banca Dati delle Politiche Attive e Passive, la cui realizzazione sarà completata entro la prima metà del 2014.

Particolarmente importante sarà il disegno delle **sperimentazioni da realizzare a valere sul fondo per le politiche attive**, specialmente per le regioni del Mezzogiorno, utilizzando le migliori pratiche esistenti.

Parallelamente, va definita un'analogha programmazione per il **miglioramento dei servizi all'impiego**, attualmente gestiti dalle Province, su tutto il territorio nazionale. Secondo il censimento realizzato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, i centri pubblici per l'impiego sono 556, ai quali nel 2012 si sono rivolti circa 2,2 milioni di utenti, i quali hanno sottoscritto una dichiarazione di immediata disponibilità all'impiego. Il personale dei centri ammonta a circa 8.700 persone, di cui circa mille hanno un contratto a tempo determinato.

Tutte le analisi svolte negli ultimi anni hanno mostrato sia l'eterogeneità dei centri in termini qualitativi, con casi di eccellenza che convivono con casi di forte arretratezza, sia il limitato investimento complessivo su queste strutture (la spesa italiana è pari a circa un decimo di quella francese o tedesca). **L'obiettivo da conseguire in un biennio è quello di portare il sistema dei servizi per l'impiego al livello medio europeo**, favorendo anche l'integrazione tra strutture pubbliche e private. Per realizzare tale obiettivo, è necessario:

- definire i servizi minimi da erogare e quelli opzionali, rendendo operativo il sistema continuo di monitoraggio delle attività previsto dal DL 76/2013;
- valutare l'appropriatezza dell'attuale distribuzione dei centri sul territorio nazionale e intervenire dove necessario per operare una loro riallocazione;
- realizzare appieno la banca dati delle politiche attive e passive prevista dal DL 76/2013, rendendola accessibile ad ogni operatore del sistema su tutto il territorio nazionale;
- sviluppare, a partire dal portale Cliclavoro, una piattaforma web nazionale per l'incontro domanda-offerta di lavoro (sul modello tedesco), che realizzi la piena interconnessione dei sistemi informativi regionali e nazionali, offra suggerimenti per l'operatore che deve proporre un percorso ad un utente, sia connessa con le analoghe piattaforme europee, ecc.;
- che tutte le Regioni legiferino in materia di autorizzazione ai privati per lo svolgimento dei servizi al lavoro, obbligando le agenzie per il lavoro e le società di reclutamento a conferire nel sistema informativo le *vacancies* da esse raccolte;
- connettere la piattaforma nazionale con la rete dei servizi di *placement* di università e scuole;
- definire un piano di formazione degli operatori del sistema e favorire, attraverso i social network, la creazione di una comunità degli addetti ai lavori.

APPENDICE

La dinamica delle attivazioni e delle cessazioni dei rapporti di lavoro per tipologia di contratto

Tabella 1 – Attivazioni rapporti di lavoro. Variazioni tendenziali (dati grezzi)

		Indeterminato	Determinato	Collaborazioni	Apprendistato	Altro	Totale
2010	I Trim	-9,9	4,7	7,7	-4,9	81,2	3,2
	II Trim	-27,0	10,0	16,2	2,0	51,2	3,1
	III Trim	-2,4	5,1	7,1	3,9	50,0	6,0
	IV Trim	0,0	4,5	2,7	4,3	35,8	5,2
2011	I Trim	0,5	6,6	1,9	4,9	33,8	6,0
	II Trim	-3,6	3,9	2,2	1,1	35,1	4,6
	III Trim	7,1	-4,8	4,3	-6,5	22,9	-0,5
	IV Trim	-6,4	-0,9	0,1	-14,3	23,7	-0,4
2012	I Trim	-0,7	1,6	4,1	7,1	54,6	4,7
	II Trim	-5,3	-4,0	-4,0	-12,6	27,3	-1,6
	III Trim	-4,5	-1,1	-21,8	-13,4	-24,0	-5,5
	IV Trim	-1,9	1,4	-24,6	-3,3	-37,5	-5,1
2013	I Trim	-12,2	-4,1	-26,5	-23,0	-43,2	-11,9
	II Trim	-8,7	2,0	-22,2	-12,5	-49,1	-7,9
	III Trim	-15,6	1,3	-3,5	-7,0	-19,2	-3,5

Fonte: MLPS – Elaborazioni su dati Comunicazioni obbligatorie

Tabella 2 – Attivazioni rapporti di lavoro. Variazioni congiunturali (dati destagionalizzati)

		Indeterminato	Determinato	Collaborazioni	Apprendistato	Altro	Totale
2010	I Trim	0,2	-1,0	-1,2	-6,2	-6,3	-1,3
	II Trim	0,8	2,8	-0,2	10,6	4,5	2,5
	III Trim	-3,3	4,7	1,4	1,1	29,9	4,2
	IV Trim	2,2	-2,3	2,6	-1,0	3,4	-0,6
2011	I Trim	0,7	0,9	-1,6	-5,5	-8,4	-0,2
	II Trim	-3,2	1,0	-0,3	7,0	20,1	1,6
	III Trim	7,1	-4,6	3,0	-6,3	6,8	-1,1
	IV Trim	-10,2	2,0	-1,1	-8,0	3,4	-0,7
2012	I Trim	6,4	3,3	3,3	15,9	11,7	4,9
	II Trim	-7,5	-4,8	-8,5	-14,5	8,6	-4,6
	III Trim	8,4	-1,3	-13,9	-4,3	-38,1	-4,8
	IV Trim	-8,0	4,4	-7,3	2,4	-12,9	-0,1
2013	I Trim	-6,5	-2,0	-5,9	-7,6	2,4	-2,9
	II Trim	-2,1	1,3	5,7	-6,0	-24,2	-0,8
	III Trim	1,5	-2,0	5,1	4,9	22,0	0,4

Fonte: MLPS – Elaborazioni su dati Comunicazioni obbligatorie

Tabella 3 – Cessazioni rapporti di lavoro. Variazioni tendenziali (dati grezzi)

		Indeterminato	Determinato	Collaborazioni	Apprendistato	Altro	Totale
2010	I Trim	-5,4	-0,1	17,3	-11,0	116,0	1,9
	II Trim	0,9	7,3	14,5	-4,1	69,9	8,2
	III Trim	-0,6	4,9	7,9	-3,9	53,8	6,0
	IV Trim	2,7	3,8	3,2	-0,6	46,4	5,0
2011	I Trim	2,9	7,4	1,0	3,4	45,3	7,3
	II Trim	0,4	3,8	2,7	2,8	38,6	4,7
	III Trim	0,0	2,1	5,3	-3,0	29,4	3,7
	IV Trim	-4,4	0,5	1,1	-5,7	32,8	1,1
2012	I Trim	0,1	2,2	4,0	-7,4	32,1	3,5
	II Trim	-2,9	0,4	4,1	-11,9	34,7	2,1
	III Trim	-2,0	-4,7	-7,3	-20,4	36,9	-1,2
	IV Trim	4,6	-1,0	-2,1	-9,7	-1,5	-0,2
2013	I Trim	-6,1	-1,1	-12,1	-7,2	-19,7	-5,0
	II Trim	-2,0	-1,0	-16,8	-7,2	-28,0	-5,2
	III Trim	-7,1	-1,0	-14,7	-20,8	-50,7	-9,7

Fonte: MLPS – Elaborazioni su dati Comunicazioni obbligatorie

Tabella 4 – Cessazioni rapporti di lavoro. Variazioni congiunturali (dati destagionalizzati)

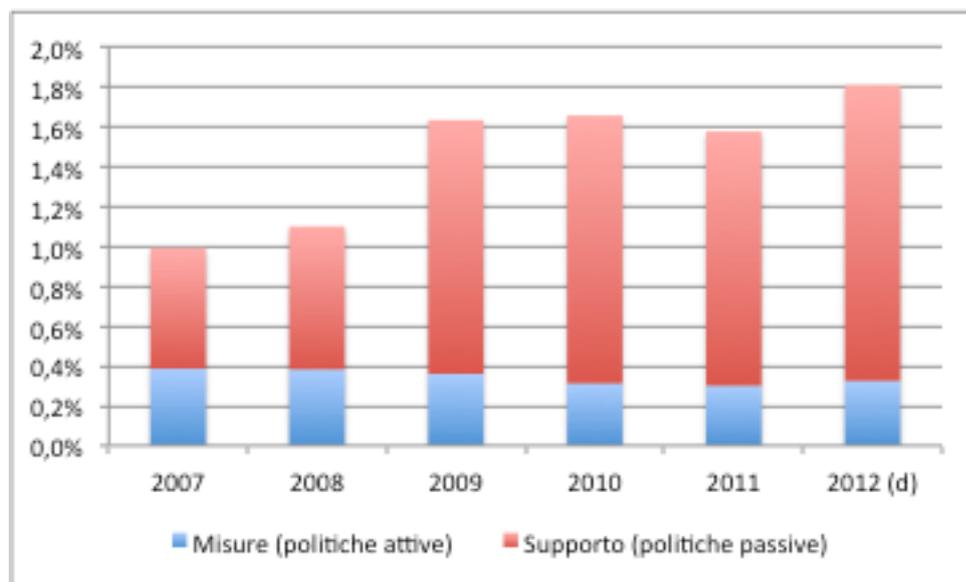
		Indeterminato	Determinato	Collaborazioni	Apprendistato	Altro	Totale
2010	I Trim	-0,6	0,1	1,4	-5,7	9,0	0,3
	II Trim	1,7	2,7	-1,0	0,9	7,1	2,3
	III Trim	-0,2	1,9	1,9	9,0	12,9	2,2
	IV Trim	1,2	0,3	1,5	-4,2	10,7	1,1
2011	I Trim	0,1	-0,1	-1,5	-2,1	8,0	0,3
	II Trim	-0,9	1,0	1,3	-0,1	3,0	0,7
	III Trim	0,1	1,3	4,4	3,9	4,7	1,6
	IV Trim	-2,8	-1,5	-3,3	-7,3	13,3	-1,0
2012	I Trim	4,1	0,5	1,9	-3,9	7,7	1,9
	II Trim	-4,1	-0,5	0,5	-5,4	5,7	-0,7
	III Trim	1,2	-3,0	-6,6	-5,2	14,5	-0,9
	IV Trim	3,7	1,8	-0,9	4,7	-24,7	-0,7
2013	I Trim	-6,9	0,8	-5,3	-1,4	-11,3	-2,4
	II Trim	0,3	-0,9	-5,0	-5,6	-5,5	-1,4
	III Trim	-3,9	-2,2	-3,4	-16,9	-23,4	-4,4

Fonte: MLPS – Elaborazioni su dati Comunicazioni obbligatorie

Le politiche del lavoro negli anni della crisi economica ed occupazionale

La struttura della spesa in politiche del lavoro si è molto modificata negli anni della crisi economica ed occupazionale, sia a causa del funzionamento pro o anticiclico delle varie componenti, sia a causa dell'intervento dei governi che si sono succeduti. Dal 2007 al 2012 (ultimo anno per il quale i dati sono disponibili) la spesa in percentuale al PIL è passata dall'1% all'1,81%, con un incremento dell'80%, interamente dovuto alla componente passiva (ammortizzatori sociali). La spesa in politiche attive ha invece visto una riduzione, passando dallo 0,39% allo 0,33%.

Fig. 1 – Spesa per politiche del lavoro in percentuale al PIL. Anni 2007-2012



(d) Dati provvisori

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segretariato Generale - Div. V) su dati propri e su dati INPS, Ministero dell'Economia, Ministero dello Sviluppo, ISFOL, Invitalia

Tale riduzione è principalmente dovuta alla preponderanza, nell'ambito delle politiche attive italiane, di schemi automatici legati all'incentivazione dell'occupazione (i quali assorbono circa l'85% della spesa in politiche attive). Del tutto residuali, dal punto di vista della spesa, sono i servizi per l'impiego, per i quali si stima una spesa complessiva di circa lo 0,03% del PIL. Tale struttura della spesa in politiche attive fa sì che l'andamento della stessa assuma nel nostro Paese carattere prociclico (al contrario di quanto si verifica in altri paesi europei), con una riduzione nei periodi di contrazione dell'occupazione dipendente ed in particolare del flusso di nuove assunzioni a tempo indeterminato o in apprendistato.

Analogamente è dovuta a fattori in parte automatici l'espansione della spesa per politiche passive. Tale componente automatica è evidente nella espansione della spesa per indennità di disoccupazione, cassa integrazione ordinaria e straordinaria, registratasi fino al 2012. A questi effetti automatici si aggiungono quelli dell'intervento politico, principalmente basato sull'imponente intervento con gli ammortizzatori sociali in deroga; dal 2013 diverrà invece evidente il contributo dell'intervento di riforma operato con la legge n. 92/2012.

Tav. 1 - Monitoraggio degli interventi di politica occupazionale e del lavoro - dati finanziari (di competenza in milioni di euro)

CLASS. LMP (*)	INTERVENTI	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (d)
0	SPI: spese per il personale dipendente (a)	349	362	374	384	384	384(e)
0	SPI: spese generali	153	204	67	30	34	37
1	Orientamento, consulenza, informazione (FSE)	97	104	26	33	67	71
Totale servizi (0-1)		599	669	467	447	485	493
2	Formazione professionale	716	646	588	449	544	505
2	Contratti a causa mista	1.991	2.182	2.042	1.700	1.578	1.699
4-5	Incentivi	2.723	2.705	2.430	2.301	2.335	2.608
	<i>Di cui:</i>						
4	<i>Incentivi alle assunzioni</i>	2.260	2.313	1.984	1.821	1.863	
4	<i>Incentivi stabilizzazione dei posti di lavoro</i>	323	316	318	346	366	
4	<i>Incentivi mantenimento dell'occupazione</i>	8	7	7	2	9	
-	<i>Sgravi a carattere territoriale</i>	93	25	13	10	8	
5	<i>Incentivi per i disabili</i>	39	44	108	123	89	
6	Creazione diretta di posti di lavoro	129	112	91	81	82	73
7	Incentivi all'autoimpiego (b)	438	384	315	312	215	213
Totale misure (politiche attive 2-7)		5.997	6.029	5.466	4.845	4.754	5.481
8	Trattamenti di disoccupazione	9.214	11.126	19.202	20.718	19.962	23.045
9	Pensionamenti anticipati per crisi occupazionale	193	162	138	121	175	176
Totale supporto (politiche passive 8-9)		9.407	11.287	19.340	20.840	20.138	23.221
Totale supporto e misure		15.404	17.316	24.806	25.684	24.892	28.702
9	Pensionamenti anticipati motivo salute (c)	1.160	1.279	1.428	1.448	1.158	1.071
Totale supporto (politiche passive 8-9) inclusi pensionamenti anticipati per motivo salute		10.566	12.566	20.768	22.287	21.296	24.676
Totale supporto e misure inclusi pensionamenti anticipati per motivo salute		16.563	18.595	26.234	27.132	26.050	29.389

* La classificazione degli interventi utilizzata in questa nota segue le direttive metodologiche Eurostat riferite alla banca dati LMP (Labour Market Policy).

(a) Dati stimati

(b) Nel caso di incentivi per i quali sono attribuite somme a titolo di mutuo agevolato, non si tiene conto delle somme restituite

(c) Per es. lavoratori dell'amianto, delle miniere ecc. Sono inclusi nel computo delle spese per LMP di Eurostat e quindi considerati per i confronti internazionali.

(d) Dati provvisori

(e) Dato ripetuto in quanto il dato è mancante

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segretariato Generale - Div. V) su dati propri e su dati INPS, Ministero dell'Economia, Ministero dello Sviluppo, ISFOL, Invitalia

Tra le politiche attive la componente meno automatica, quella legata alla formazione professionale ed alle politiche di attivazione, è in gran parte legata all'attuazione dei programmi cofinanziati dal fondo sociale europeo.

Sulla base dei dati finanziari (al settembre 2009) si può stimare che circa la metà della spesa è stata dedicata al finanziamento di progetti riguardanti la formazione nelle sue diverse declinazioni (es: la formazione interna all'obbligo scolastico, quella interna all'obbligo formativo, la formazione post obbligo formativo e post diploma, la formazione per gli occupati, la formazione finalizzata al reinserimento lavorativo). Gli incentivi costituiscono un'altra voce molto importante nella struttura della tipologia di progetti FSE nella programmazione 2007/2013, rappresentando circa il 14% della spesa; in tale voce particolare rilevanza rivestono gli incentivi alle imprese per l'occupazione. Tra gli altri tipi di progetti, vanno ricordati quelli inerenti l'orientamento, quelli costituiti da percorsi integrati per l'inserimento lavorativo, nonché progetti relativi all'erogazione di servizi alle imprese e alle persone. In misura minore, la spesa è stata dedicata a progetti di *work experience*, tra cui i tirocini. Oltre ad azioni dirette, da evidenziare, infine, l'implementazione di azioni per il miglioramento dei sistemi della formazione, dell'istruzione e dei servizi per l'impiego e per l'integrazione dei sistemi.

Tav. 2 – Pagamenti effettuati (alla data del 18 settembre 2013) a valere su programmi cofinanziati con il FSE (progr. 2007-2013)

Tipologia di azione	Pagamenti complessivamente effettuati	valori percentuali sul totale
Azioni di sistema	896,58	11%
Servizi per l'impiego	848,69	10%
Formazione	4.658,86	55%
Incentivi	1.143,58	14%
Percorsi integrati	366,44	4%
Esperienze di lavoro	292,99	3%
Autoimpiego	26,10	0%
Altro	197,33	2%
Importo totale	8.430,57	100%

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, IGRUE