

XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

i soggetti titolari e titolati alla individuazione, validazione e certificazione delle competenze acquisite di cui al Dlgs 13/2013, devono essere parte organica delle reti territoriali.

Obiettivo strategico prioritario per il periodo di programmazione 2014-2020 è, dunque, quello di promuovere dinamiche cooperative per raccordare le procedure e gli istituti alla realtà dei mercati del lavoro e delle pratiche formative, favorendo la creazione di un'offerta formativa quanto più vicina alla realtà dei fabbisogni territoriali, sis tematizzando i processi spontanei di aggregazione e di raccordo. Esiste infatti, un vincolo stretto tra le reti che costituiscono i sistemi formativi e il territorio di riferimento. In questo vincolo, la capacità distintiva di un sistema regionale per la formazione è quella di riuscire a percepire costantemente e con proiezione futura, i fabbisogni del sistema produttivo. È proprio dalla capacità di lettura e di interpretazione dei fabbisogni delle imprese che discende, infatti, la capacità di costruire politiche pubbliche mirate a migliorare l'aderenza dei sistemi alle esigenze produttive stesse.

Emerge, tuttavia, la necessità di superare la retorica della rete territoriale intesa più come dichiarazione di principio che non di pratica reale e partecipata, per considerarla vero e proprio strumento utile alla creazione e al mantenimento di relazioni finalizzate a obiettivi di sviluppo.

La cornice indispensabile per dare efficacia agli obiettivi strategici identificati dai documenti comunitari 2014-2020 in tema di cooperazione territoriale è costituita dall'efficace integrazione tra sistemi e livelli istituzionali e tra sistemi e attori rilevanti (istituzioni, operatori economici e parti sociali). In questa cornice, il tema della cooperazione non è considerato come un concetto a sé ma come una condizione precisa che direziona le politiche nazionali e regionali.

L'analisi degli avvisi e bandi relativi alla programmazione 2007-2013⁵³ ha permesso di far emergere aspetti programmatici specifici regionali ma anche aspetti comuni e peculiarità presenti a livello nazionale in tema di cooperazione territoriale, evidenziando i fattori che hanno condizionato il conseguimento dell'obiettivo di ridurre il *mismatch* tra domanda e offerta di formazione. È stato così possibile fornire indicazioni ai *policy maker* rispetto agli esiti e agli elementi di forza e di debolezza che la programmazione ha presentato in fase di implementazione delle politiche finalizzate all'attivazione di reti territoriali.

Riguardo ai beneficiari degli interventi, dalla banca dati sono emerse informazioni di dettaglio rispetto alle tipologie dei soggetti coinvolti identificando quattro categorie maggiormente significative. Si tratta di organismi accreditati, ATI/RTI/RTS, imprese e persone fisiche. La preponderanza di organismi accreditati si spiega nella loro pressoché identificazione con gli enti di formazione, in linea sia con le tipologie di azione programmate, costituite per lo più da interventi formativi, sia dalle finalità di miglioramento dell'occupabilità previste dal FSE. Significativa è la presenza delle Università e degli Istituti scolastici. Per le prime, si ricollega alle potenzialità di sviluppo della ricerca o del miglioramento dell'alta formazione per la qualifica dei soggetti con alto grado di istruzione, per le seconde va a inserirsi in un'ottica di potenziamento e qualificazione dei sistemi di istruzione, nonché del contrasto all'abbandono scolastico. Rilevante è il coinvolgimento delle imprese, che partecipano a vario titolo negli interventi programmati: da un lato, possono

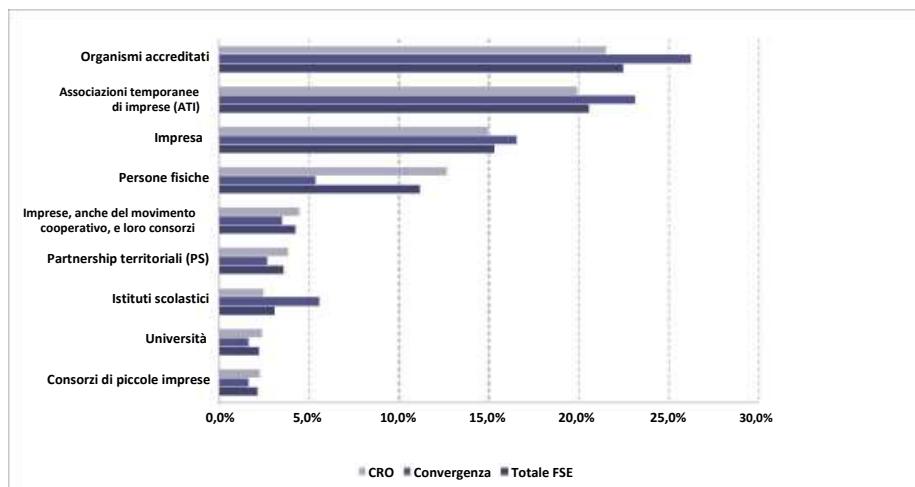
⁵³ Fonte dell'analisi è la Banca dati avvisi e bandi (<http://avvisiebandi.se.it/>) che comprende un totale di 1.222 dispositivi afferenti ai POR FSE per il periodo 2011-2013. Si tratta di 1.110 avvisi e 112 bandi emanati dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dalle Amministrazioni provinciali sia nell'ambito dell'obiettivo Convergenza sia Competitività regionale e occupazionale. L'analisi degli avvisi e bandi di gara ha fornito un ricco quadro di informazioni riguardanti gli indirizzi di policy delle Amministrazioni nazionali e regionali messe in campo nella passata programmazione e rappresenta una preziosa fonte informativa sulle modalità procedurali implementate dalle Amministrazioni emananti nonché un valido supporto ai policy maker per la programmazione operativa 2014-2020.

XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

rappresentare, a livello di Avvisi, le responsabili di azioni di formazione, le beneficiarie di incentivi (ad esempio per l'occupazione), le fornitrice di servizi, ecc.; dall'altro, a livello di Bandi, possono figurare come le “esecutrici” dei servizi richiesti dalle Amministrazioni per il rafforzamento del sistema di governo o per l'Assistenza tecnica. L'importanza assunta dalle ATI/RTI/RTS e, allo stesso modo dalle partnership territoriali e dai consorzi, nel processo di identificazione dei beneficiari, rispecchia la centralità assegnata dalle politiche di coesione alle modalità di integrazione tra soggetti di natura diversa di uno stesso territorio al fine di estendere il valore aggiunto degli interventi attuati, nonché le possibilità di sviluppo del contesto sociale, economico e produttivo locale. Inserendo un discriminio territoriale, si è notato come le categorie di beneficiari prevalentemente interpellate dalle Amministrazioni siano state tendenzialmente omogenee tra le regioni obiettivo Convergenza (CONV) e Competitività regionale e occupazione (CRO)⁵⁴.

Dalla figura che segue emergono solo alcuni dati più divergenti e relativi, in particolare, agli Organismi accreditati, alle ATI, alle persone fisiche e agli istituti scolastici. Per le prime due, la differenza può spiegarsi con la quota maggiore di interventi per l'occupabilità utilizzati dalle regioni del Mezzogiorno afferenti all'Obiettivo “Convergenza”; per le persone fisiche può invece ricondursi a una capacità maggiore delle regioni del Centro Nord afferenti all'Obiettivo “Competitività” di agire sull'alta formazione, così come nel campo degli incentivi alle imprese; infine, il risultato sugli istituti scolastici può essere legato all'attenzione delle regioni convergenza verso le criticità legate ai sistemi di istruzione e all'abbandono scolastico.

Figura 3.1 - Principali beneficiari degli interventi per ambiti territoriali di riferimento



Fonte: Isfol - Analisi tramite banca dati dei bandi e degli avvisi pubblici emanati dalle Amministrazioni titolari di P.O. nel periodo di programmazione 2007-2013: report finale

Ulteriore indicazione rilevata dagli avvisi e bandi in tema di cooperazione territoriale nella programmazione regionale, ha riguardato il livello di integrazione dei dispositivi e degli interventi previsti. L'analisi dei dati ha permesso di valutare se e in che modo nei dispositivi censiti sia stato

⁵⁴ Sotto la sigla CRO (Competitività Regionale e Occupazione) sono comprese tutte le regioni del Centro Nord – incluse le Province Autonome di Bolzano e Trento – e le tre regioni del Mezzogiorno: Abruzzo, Molise e Sardegna; sotto la sigla CONV (Convergenza), sono comprese le rimanenti regioni del Mezzogiorno: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia

XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

previsto un grado di integrazione, a livello di programma (programmi FSE, FESR, ecc.), di fondo (comunitari ma anche a valere su leggi regionali o nazionali) e di intervento (complementarietà tra Fondi ex art. 34 Reg. CE 1083/2006). Ne è emerso che solo in una minoranza dei casi i dispositivi hanno previsto un'integrazione tra FSE e altri Fondi comunitari, così come con leggi nazionali e regionali. Maggiore è risultato il margine di inclusione dei dispositivi all'interno di piani e programmi (Piani straordinari, Piani di azione, Accordo di programma quadro, Piano di interventi integrato, ecc.); dato interessante dal punto di vista valutativo al fine di identificare l'interscambio tra dispositivi e interventi sul territorio locale, regionale o nazionale. Il livello di integrazione, indagato anche a livello di beneficiari coinvolti, ha identificato le condizioni di cooperazione tra soggetti di natura differente che contribuiscono in diverso modo, da un lato, al raggiungimento degli obiettivi regionali, dall'altro allo sviluppo di reti per la crescita del territorio.

Il principio della cooperazione risulta presente anche all'interno degli avvisi relativi ai Fondi Interprofessionali per la formazione continua. Data la finalità molto precisa dei Fondi Interprofessionali, si intuisce come i beneficiari dei dispositivi siano le aziende che contribuiscono al finanziamento dei diversi Fondi. La Banca dati, tuttavia, accanto alle imprese, rileva la presenza in molti casi di organismi di formazione accreditati: ciò si deve alla particolarità degli avvisi dei Fondi Interprofessionali che prevedono, molto frequentemente, una distinzione tra soggetti beneficiari e soggetti proponenti, che operano però in stretta collaborazione tra loro. Se i beneficiari degli interventi sono sempre rappresentati dalle aziende iscritte ai Fondi, i soggetti proponenti coincidono spesso con gli organismi di formazione che si occupano di presentare la domanda di ammissione al contributo finanziario degli avvisi e spesso sono incaricati di svolgere le attività formative per il personale delle aziende. In tal senso, le informazioni censite nella Banca dati evidenziano che, quando i dispositivi contemplano la possibilità di affidare le attività agli organismi formativi, questi devono essere, nella gran parte dei casi, accreditati a livello regionale o possedere la certificazione di qualità (solitamente la UNI EN ISO 9001) e la collaborazione tra enti di formazione e imprese può prevedere anche la costituzione di ATI. Oltre che con enti di formazione, altre forme di collaborazione possono essere instaurate, poi, con Università, enti di ricerca, associazioni e Parti sociali. La presenza di Fondi Interprofessionali di tipo settoriale, costituiti cioè da imprese dello stesso settore economico, facilita anche la formazione di ATI tra imprese appartenenti ai Fondi che, sperimentando la necessità di sviluppare attività formative in risposta a problemi simili, possono ideare piani di formazione validi per più aziende che svolgono le stesse attività economiche⁵⁵.

La Banca dati ha permesso di evidenziare come più del 40% degli interventi afferenti al FSE abbia previsto forme di cooperazione e partenariato tra soggetti di natura diversa, elemento certamente positivo ma di cui si può tenere conto in prospettiva di miglioramento alla luce della crucialità attribuita dalla nuova programmazione alle forme di partenariato e integrazione.

L'indicazione che emerge dall'analisi degli avvisi e bandi va nella direzione di estendere il concetto di "partner" a tutti gli attori territoriali che possono influire sull'attuazione delle finalità programmatiche e di sollecitare il loro coinvolgimento nelle attività volte alla definizione degli avvisi e dei bandi, allo scopo di utilizzare le loro competenze specifiche per la corretta definizione delle azioni da finanziare. Questi soggetti sono da identificare e da includere nel processo di programmazione e nell'attuazione successiva in modo sostanziale, nel rispetto del principio di partenariato e cooperazione che i Regolamenti comunitari hanno posto e nella consapevolezza che

⁵⁵ Fonte dei dati analizzati: Isfol, *Analisi tramite banca dati dei bandi e degli avvisi pubblici emessi dalle amministrazioni titolari di P.O. FSE e di altri fondi della politica regionale nel periodo di programmazione 2007-2013 – Report finale <http://sbnlo2.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=ISFL&IDS=20428>*

XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

la mobilitazione dei soggetti interessati e competenti è necessaria per l'impostazione di policy di successo.

Box 3.2 – Uno strumento per l'innalzamento della qualità del sistema formativo: i cataloghi dell'offerta formativa ad accesso individuale

Una tra le finalità delle politiche dell'Unione Europea, nazionali e territoriali, è quella di promuovere l'accesso e la partecipazione alle opportunità formative. Tale obiettivo è stato consacrato, nel Duemila, nell'articolato della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, che annovera tra i valori comuni dei popoli dell'UE anche il diritto all'istruzione, inteso come il diritto di ogni individuo all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua (art. 14). Ci siamo chiesti se e come i cataloghi dell'offerta formativa possano contribuire all'effettivo perseguitivo di tale obiettivo, favorendo l'innalzamento della qualità del sistema formativo. Per rispondere a questa domanda è stato recentemente avviato da Isfol un progetto ad hoc.

I cataloghi dell'offerta formativa costituiscono uno strumento di raccolta, classificazione, validazione e consultazione di percorsi formativi proposti da organismi in possesso di specifici requisiti.

Grazie all'evoluzione tecnologica, questo strumento è stato utilizzato nell'ultimo decennio da diverse amministrazioni regionali e provinciali: da alcune di esse è stato ideato, sperimentato e poi accantonato; per altre è diventato un caposaldo della *governance* delle politiche della formazione, come contenitore dinamico dell'offerta formativa generalista e trasversale; da altre ancora, è stato individuato come strumento dedicato a soddisfare la domanda di qualificazione o riqualificazione di target specifici, come i beneficiari di ammortizzatori sociali o i giovani NEET, target del programma Garanzia Giovani. Il “Catalogo interregionale dell'alta formazione” è stato invece il frutto di un'esperienza di collaborazione interregionale che ha riunito fino a 14 regioni che, per un periodo piuttosto lungo tra il 2007 e il 2015, hanno dibattuto e condiviso pratiche programmate e gestionali riguardanti l'offerta a catalogo di questa specifica filiera.

Dall'attività di mappatura dei cataloghi dell'offerta formativa risultano attualmente attivi nelle Regioni e Province autonome italiane una decina di cataloghi, generalisti o specifici, escludendo quelli relativi all'apprendistato e ai canali afferenti all'istruzione. I cataloghi rispondono, nei contesti territoriali, a diverse finalità:

- di tipo informativo e di orientamento sull'offerta formativa presente nel territorio di riferimento al fine di assicurare a favore dell'utenza trasparenza e comparabilità;
- di promozione della qualità del sistema (accreditamento, standard professionali e formativi e di attestazione e certificazione);
- di regolazione del mercato della formazione (favorendo attraverso una pubblicizzazione omogenea dell'offerta la competizione tra i soggetti erogatori).

Nell'attuazione territoriale queste direttive trovano una modulazione differente, anche se gli obiettivi sottesi sono comuni. In taluni casi i cataloghi costituiscono una sorta di vetrina delle opportunità formative, in altri essi sono dinamici, con aggiornamenti che possono essere persino di cadenza mensile. I cataloghi possono contenere sia l'offerta formativa regionale finanziata (gratuita in tutto o in parte) sia quella riconosciuta ma non finanziata (la cui spesa di partecipazione non ha un sostegno pubblico) oppure soltanto la prima di queste. Il finanziamento pubblico viene solitamente erogato nella forma di *voucher* formativi.

Indagando le impostazioni dei cataloghi dell'offerta formativa si può rilevare quanto questo strumento sia più o meno teso all'innalzamento della qualità del sistema formativo. Le modifiche normative di sfondo hanno fatto sì che negli ultimi anni quasi tutti i percorsi presentati a catalogo abbiano un raccordo stretto con il sistema degli standard professionali e formativi e di attestazione e certificazione, adottati a livello regionale, attualmente in fase di raccordo nazionale nel quadro di quanto definito dal d.lgs. 13/2013. È ormai consolidato il riferimento al sistema di accreditamento dei soggetti erogatori, anche se in questo caso vi possono essere, pur nel quadro comune, alcune differenziazioni. La Regione Marche ad esempio, tra i criteri di valutazione delle proposte da inserire a catalogo, prevede nell'ambito “Qualità” l'indicatore “Punteggio accreditamento”, valorizzato sulla base dei punti di cui i singoli proponenti dispongono ai sensi del dispositivo regionale di accreditamento delle strutture formative nell'ultimo aggiornamento disponibile dell'elenco delle strutture accreditate.

Sono ancora piuttosto differenziate a livello territoriale le modalità e il grado di raccordo con il reale fabbisogno formativo e professionale locale e la capacità di fornire uno snodo funzionale dell'attuazione delle politiche attive del lavoro attraverso un organico lavoro di rete tra gli operatori degli erogatori dei servizi formativi e del lavoro.

Di grande interesse sarà monitorare la funzionalità e gli eventuali adattamenti richiesti nell'utilizzo di questo strumento da parte di Regioni e Province autonome alla luce dei profondi cambiamenti che stanno ridisegnando i riferimenti normativi e sostanziali delle politiche attive del lavoro e il ruolo dei diversi attori del sistema. L'introduzione del principio di condizionalità, la transizione verso un sistema di tutela nel mercato piuttosto che del rapporto di lavoro, l'esigenza di personalizzazione dei percorsi di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro e di rafforzamento delle relative misure di accompagnamento, l'introduzione del fascicolo elettronico unico richiederanno una messa a punto degli strumenti e delle interazioni possibili tra questi stessi, gli operatori e gli individui che ne saranno i beneficiari ultimi.



Parte 2 - Le politiche a supporto della Formazione continua

Capitolo 4 - L'evoluzione del contesto

4.1 Andamento degli investimenti nelle politiche attive per il lavoro in Italia e in Europa

4.1.1 Come connotare la spesa per le politiche del lavoro⁵⁶: misure difensive e reattive versus di promozione e proattive?

La crisi finanziaria ed economica in questi ultimi anni ha creato serie difficoltà ai bilanci pubblici e ha spinto le istituzioni europee a sollecitare misure di austerità, economiche e finanziarie. Le sollecitazioni prima avevano una caratteristica di *soft power* cioè di condivisione di principi culturali e obiettivi comuni; ora invece sempre più *hard power*⁵⁷, cioè formule di persuasione, vicine a prescrizioni. Per quanto riguarda le politiche per il mercato del lavoro si va nella direzione della *flessicurezza* e ciò ha determinato conseguenti ricadute sulle ri sorse da destinare alla protezione sociale da parte dei diversi stati membri e quindi ad un bilanciamento tra flessibilità del mercato del lavoro e sicurezza, cioè misure universalistiche di tutela. Dal punto di vista qualitativo si dovrebbe osservare un maggiore bilanciamento tra politiche passive e politiche attive e per l'Italia si traduceva, già a partire dai provvedimenti degli anni '90, in una maggiore attenzione nei confronti delle politiche attive e per quelle di attivazione, a fronte di una storica attenzione e maggiore concentrazione delle risorse su quelle passive, ma quanto ciò trovi corrispondenza nella spesa per le politiche del lavoro lo andremo a verificare di seguito.

In generale la media europea (UE 28) vede una spesa complessiva negli ultimi undici anni (2004-2014) che si assesta sull'1,8% del PIL, con variazioni dall'1,5% (2007 e 2008) al 2% (2009 e

⁵⁶ Vi sono state diverse modifiche al sistema classificatorio ma che hanno sostanzialmente confermato la proposta di tripartizione: *servizi*, in termini di attività legate alla ricerca di lavoro; *misure*, cioè interventi che forniscono supporto temporaneo per gruppi di soggetti svantaggiati nell'accesso al mondo del lavoro; *supporto* cioè interventi di assistenza finanziaria (diretta o indiretta) ad individui per ragioni legate al mercato del lavoro. (cfr. Eurostat, *Labour market policy database Methodology. Revision of June 2006*, Luxembourg, 2006; Eurostat, *Labour market policy statistics – Methodology 2013*, Luxembourg, 2013). Con questa modifica si è cercato di superare la classica distinzione tra politiche attive e passive in maniera tale da consegnare al decisore politico maggiori elementi di dettaglio per disegnare le diverse policies in base alle finalità da perseguire e agli obiettivi attesi. Il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali dal 2011 (dati 2009) ha iniziato a produrre un aggiornamento annuale sui dati finanziari riferiti alle politiche del lavoro e con quello del luglio 2015 (dati 2013) si è giunti al quinto aggiornamento consentendo così di analizzarne l'evoluzione. Negli aggiornamenti annuali si segue la classificazione Eurostat e ad essa vengono aggiunte quelle misure non contemplate, tra queste le risorse finanziarie pubbliche per la formazione continua.

⁵⁷ Il termine *hard power* così come la sua antitesi *soft power* sono usati soprattutto per descrivere il sistema di influenze all'interno delle relazioni internazionali. Con *hard power* si intende l'influenza, se non proprio la diplomazia coercitiva, militare ed economica che uno stato più forte ha su altri più deboli, per esempio attraverso l'esercizio delle sanzioni economiche; oppure in riferimento all'intenzione di influenzare il corpo elettorale facendo leva su argomenti sensibili legati alla necessità di investire sulla forza militare e/o economica. Mentre il concetto opposto di *soft power* fa riferimento all'attrattività e all'influenza determinata dai valori culturali, storici, e dell'azione diplomatica affinché non si percorrano strade di contrasto (Nye J., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, 2004, tr. it. *Soft Power*, Einaudi, Torino, 2005).

XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

2010) in quanto la crisi economica ha imposto maggiore attenzione su tale materia ma con una forbice tra attive e passive in favore di queste ultime quasi ad indicare, pur nella maggiore attenzione complessiva, un atteggiamento reattivo e soprattutto difensivo in risposta alle emergenze del mercato del lavoro e non anticipando le criticità.

Per interpretare il comportamento dei singoli Paesi o di gruppi Paese nei confronti della crisi economica, si separano le finalità di spesa tra politiche attive e politiche passive, dove l'uso delle prime presuppone un atteggiamento più improntato alla proattività in termini di interventi anticipatori, di promozione e creazione di occupazione e in direzione del rafforzamento del capitale umano, con conseguente riqualificazione di territori o contesti produttivi critici. Al contrario le seconde, ossia il valore della spesa in favore degli ammortizzatori sociali (sostegno al reddito), costituiscono la reazione del sistema per attutire gli effetti negativi sul sistema economico e per evitare il tracollo della domanda interna di beni e servizi: significa tutela dei salari dei lavoratori e, ove possibile, alleggerimento del peso finanziario per le aziende (per l'Italia è il caso anche della Cig/Cigs). Pertanto le politiche attive e quelle passive sono state osservate attraverso l'andamento della spesa media nei due periodi presi in esame: negli anni antecedenti l'esplosione della crisi economica (periodo 2004-2008) e periodo della crisi 2009-2014, per tracciare quei possibili legami e interpretare complessivamente le strategie proattive *versus* quelle reattive. Sono stati elaborati i dati Eurostat e costruiti due grafici comparabili (fig. 4.1 per il periodo pre-crisi e fig. 4.2 per quello di crisi). In entrambi si evidenzia come si distribuiscono i diversi Paesi europei in base alla spesa media per le politiche attive (valori sull'asse verticale) e per quelle passive (valori sull'asse orizzontale) e l'intersezione delle rette corrisponde alla media europea per ciascuna macro politica del lavoro nel periodo pre-crisi⁵⁸, in questo modo si individuano quattro quadranti.

Paesi con spesa ridotta

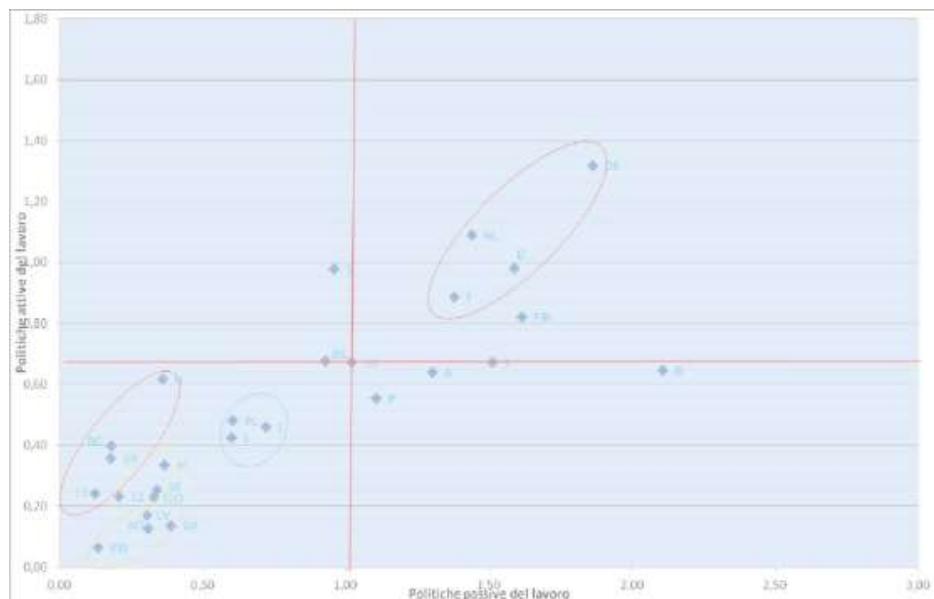
Quadrante in basso a sinistra (fig. 4.1) che non a caso raccoglie gran parte dei membri europei, dove convergono i Paesi dell'Est e baltici. Troviamo 16 Paesi con bassi livelli di spesa su entrambe le misure, che tentano di bilanciare le politiche attive e quelle passive e alcuni ci riescono, comunque richiamando più modelli di *welfare state*⁵⁹. Tra essi 11 Paesi non arrivano allo 0,7% del PIL di spesa in entrambe le misure.

⁵⁸ La media UE nel periodo antecedente la crisi economica viene evidenziata dalle due rette. Per mostrare agevolmente i cambiamenti conseguiti rispetto alla situazione pre-crisi si sono mantenute le due rette con i valori della media UE (periodo pre-crisi) anche nel grafico che rappresenta le medie negli anni della crisi economica (2009-2014).

⁵⁹ Uno degli studiosi impegnato a livello internazionale sui modelli di *welfare state* e sulla loro evoluzione è Esping-Andersen. Secondo questo autore la modulazione e il dosaggio dell'intervento di uno dei tre attori sociali (famiglia, Stato e mercato), a fronte del ruolo giocato dagli altri e in relazione ai rischi sociali emergenti, stabiliscono il modello di welfare di riferimento. Per cui Esping-Andersen giunge a identificare tre modelli di *welfare state*. A) Il modello "liberale" o "residuale" perché si concentra solo su alcune categorie sociali più deboli e non a tutti (Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda, Irlanda, Canada, Stati Uniti) e sul versante delle politiche del lavoro tali regimi riducono al minimo i compiti dello Stato, individualizzano i rischi e promuovono le soluzioni di mercato. B) Il modello "conservatore", strettamente legato al lavoro e all'status occupazionale, si basa su assicurazioni sociali obbligatorie (Italia, Germania, Austria, Francia, Giappone). C) il modello "socialdemocratico" o "universalistico" in esso i diritti e i servizi sono riconosciuti sulla base della cittadinanza, senza differenze tra gruppi sociali. Vengono inseriti solitamente quei paesi del Nord Europa quali Svezia, Norvegia, Danimarca ed Olanda, caratterizzati da politiche del lavoro di tipo attivo che tendono a una socializzazione universalistica dei rischi e a demercificare il benessere degli individui riducendone la dipendenza dal mercato (cfr. Esping-Andersen, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*. Il Mulino, Bologna, 2000).

XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

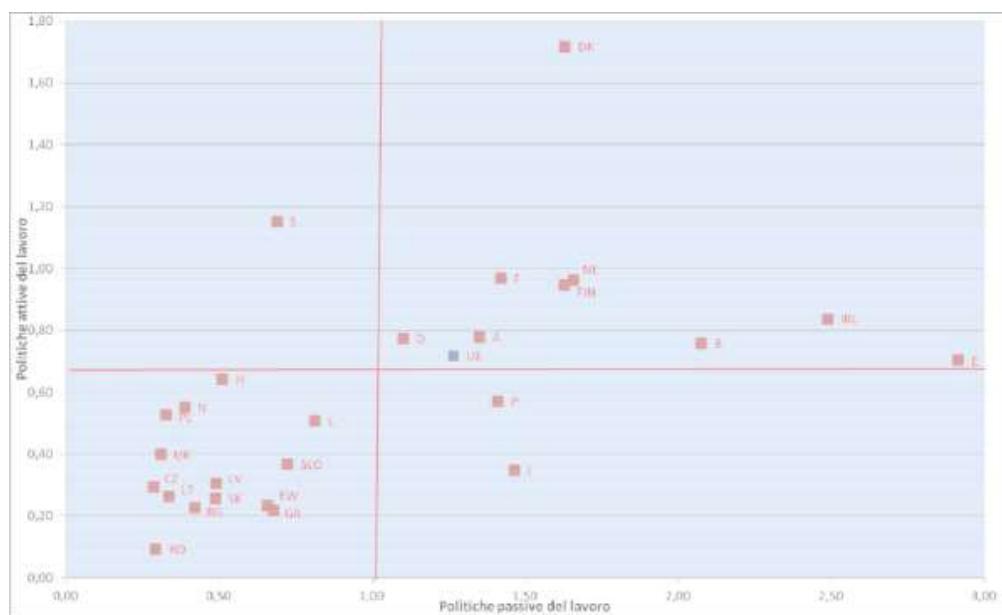
Figura 4.1 - Spesa media in politiche del lavoro passive e attive negli anni prima della crisi economica (% del PIL; anni 2004/2008; UE 28)*



Nota: *Per alcuni paesi la media è stata calcolata su: 10 anni (Romania, Slovenia, Lussemburgo, Irlanda e Spagna), 9 anni (Polonia), 8 anni (Grecia) e 7 anni (Unione Europea e Regno Unito).

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat (estrazione dati - giugno 2016).

Figura 4.2 - Spesa media in politiche del lavoro passive e attive negli anni della crisi economica (% del PIL; anni 2009/14; UE 28)*



Nota: *Per alcuni paesi la media è stata calcolata su: 10 anni (Romania, Slovenia, Lussemburgo, Irlanda e Spagna), 9 anni (Polonia), 8 anni (Grecia) e 7 anni (Unione Europea e Regno Unito).

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat (estrazione dati - giugno 2016)

XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

Al loro interno possono essere identificati ulteriori 3 sottogruppi in base ai valori precrisi: *un primo sottogruppo* di Paesi, composto da Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia e Slovenia che presentano un bilanciamento al ribasso tra le due misure. Nel periodo in cui è deflagrata la crisi economica (2009/2014) aumentano la spesa e mostrano cambiamenti (fig. 4.2): la Repubblica Ceca aumenta bilanciando ulteriormente le due misure (passive 0,29% e attive 0,29%), la Slovacchia aumenta le passive, la Slovenia raddoppia il peso delle passive e corregge quelle attive, mentre l’Ungheria cambia strategia e si stacca dal gruppo, raddoppiando l’investimento in quelle attive (passive 0,51% e attive 0,64%). *Nel secondo sottogruppo* inseriamo quei paesi più sbilanciati sulle politiche passive come l’Estonia, ultima del quadrante per valori di spesa (passive 0,13%; attive 0,06%), a seguire, la Romania, la Lettonia e la Grecia. Nel periodo di crisi la Romania riduce la spesa complessiva (-0,05%), scalzando dall’ultimo posto l’Estonia, che invece la rinforza di +0,69% così come la Lettonia e la Grecia, mantenendo l’impostazione originaria a favore delle passive, più vicina ad un “modello continentale”. *L’ultimo sottogruppo* raccoglie la Lituania, il Regno Unito e la Bulgaria che dimostrano comportamenti diversi e con livelli di spesa pur bassi, ma doppi, sulle politiche attive, probabilmente lasciano più campo alla (auto)regolazione del mercato e indirizzano le misure su target specifici, quindi più vicini al modello *liberale*. In quest’ultimo sottogruppo inseriamo anche la Norvegia per la maggiore attenzione in favore delle politiche attive (passive 0,36%; attive 0,62%) e per la presenza di valori tra i più sostenuti del quadrante in coerenza con un sistema welfaristico di impronta *universale*.

Nei sei anni di crisi analizzati la Lituania e la Bulgaria rovesciano quel rapporto originario sbilanciandosi sulle politiche passive, mentre mantengono la medesima impostazione il Regno Unito e la Norvegia. Di questi ultimi due Paesi il primo aumenta la spesa di +0,17%, al contrario il secondo flette di -0,04%, come la Romania. Infine si staccano da questi il Lussemburgo, la Polonia e l’Italia (passive 0,72%; attive 0,46%) per una spesa più sostenuta, alla ricerca di un equilibrio che non raggiungono per l’incidenza delle misure difensive. Complessivamente nel periodo della crisi rimangono in questo quadrante 15 paesi pur con quei cambiamenti importanti che abbiamo descritto e l’unico Paese che esce dal quadrante per entrare nel secondo è l’Italia, che modifica consistentemente il rapporto tra le due misure aumentando la spesa per le passive di +0,57% e riducendo l’investimento nelle attive di -0,10%. Infine gli unici del quadrante che riducono la spesa in politiche del lavoro sono la Romania e la Norvegia di circa 0,04/5% del Pil, a questi si aggiunge la Polonia (-0,23%) che rovescia l’impostazione difensiva originaria adottandone una pro-attiva.

Paesi di impostazione difensiva, con spesa sostenuta in politiche del lavoro e deboli sulle misure di attivazione.

Il secondo quadrante raccoglie inequivocabilmente Paesi con spesa significativa ma sbilanciata in favore delle politiche passive, cioè per quelle misure di sostegno al reddito e di salvaguardia della forza lavoro. Tale sbilanciamento può essere ricondotto a diverse ragioni: una difficoltà del contesto produttivo che rende difficile la gestione del bilancio statale, in contesti spesso poco attrezzati sul fronte normativo e del mix di servizi di welfare, oppure concentrati a intervenire su pressioni demografiche non più eludibili (invecchiamento della forza lavoro). Si tratta di quei Paesi inquadrabili nel *modello di welfare state di tipo mediterraneo* e, come classificato da Esping Andersen⁶⁰, a *regime conservatore*. Per cui troviamo: Portogallo, Austria, Belgio e infine la posizione limite della Spagna, appena sotto la media UE in materia di politiche attive (passive

⁶⁰ Op. cit. Esping-Andersen, 2000, p. 69 – 70.

XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

1,51% e attive 0,67%). Infatti negli anni della crisi e in coerenza con i modelli di welfare originari, pur se accompagnati a modificarsi negli anni precedenti da politiche UE *soft power*, troviamo (ri)entrare in questo quadrante anche l’Italia (passive 1,47% e attive 0,35%) e vi rimane il Portogallo. Vi escono, ma amplificando l’impostazione originaria di spesa in misura doppia in favore delle passive: l’Austria, il Belgio con un rapporto quasi di 3 a 1, la Spagna con valori per le passive più di quattro volte il volume di quelle attive (passive 2,92% e attive 0,70%). Si tratta sempre di Paesi che tra i due periodi considerati hanno aumentato la spesa:

in misura sensibilmente minore della media UE il Belgio (+0,08%) e l’Austria (+0,19%) che partivano da livelli elevati di spesa e con divari tra passive e attive rispettivamente di -1,46% e -0,66%. Nel secondo periodo riducono la forbice a -1,32% e -0,57%. Mentre il Belgio nel secondo periodo riduce lievemente la spesa per le passive per potenziare quelle politiche attive, l’Austria varia entrambe le misure, soprattutto in favore delle attive (passive +0,05% e attive +0,14%);

l’Italia entra in questo quadrante dopo aver tentato, nel quinquennio antecedente di giungere ad un bilanciamento delle misure (differenza di 0,26%). Nei sei anni seguenti, raddoppia la spesa per le passive (1,47%) drenando risorse anche da quelle per l’attivazione, specie da quelle destinate alla formazione (0,35%), riproducendo il modello welfaristico che stava cercando di modificare. Il Portogallo e la Spagna continuano a rimanere fedeli al modello continentale, aumentando ulteriormente il divario tra attive e passive in favore di queste ultime. Per lo stato lusitano la differenza passa da 0,55% a 0,84%, mentre quello iberico raddoppia la spesa per le passive portandola ai livelli più alti dei Paesi UE, pur aggiustando lievemente quelle attive (la differenza tra le due misure passa da 0,84% a 2,21%).

Paesi con i più alti livelli di spesa in politiche del lavoro nel periodo pre-crisi.

Si tratta di quei Paesi con i livelli più sostenuti di spesa media nei cinque anni a ridosso della crisi economica (fig. 4.2), ben al di sopra della media UE su entrambe le misure. Si posizionano 5 Paesi di cui due solitamente inquadrati nel *modello di welfare state continentale*, come Francia e Germania, e gli altri in quello cosiddetto *socialdemocratico*: Finlandia, Paesi Bassi e Danimarca. Tra questi si evidenza un maggiore peso delle politiche passive ma segnando differenze che non superano lo 0,5/0,6% se non per la Finlandia. Nel periodo di crisi economica questo quadrante diventa più affollato. Oltre a questi 5 Paesi, in cui, ad eccezione della Germania che riduce la spesa in entrambe le dimensioni, gli altri aumentano l’una o l’altra, se ne aggiungono altri 4 Paesi che cambiano, come già accennato, l’impostazione originaria potenziando le politiche passive: l’Austria, il Belgio e la Spagna. Mentre l’Irlanda che si dimostrava vicina ad un equilibrio tra le due misure aumenta quelle passive fino a quasi triplicarle e innalza di due punti decimali quelle attive (passive 2,49% e attive 0,84%).

Paesi con i più alti livelli di spesa e che equilibrano le misure passive e attive.

È il quadrante che raccoglie il minor numero di Paesi e in esso troviamo la Svezia, emblematico rappresentante del *welfare universalistico*, che non a caso raggiunge un quasi perfetto bilanciamento tra le due misure nel periodo pre crisi (passive 0,96% e attive 0,98%) (fig. 4.1). Inoltre vi è l’Irlanda (passive 0,93% e attive 0,68%) appena al di sopra della media UE sulle politiche attive e di un punto decimale sotto di essa in quelle passive.



XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

Nei sei anni considerati di crisi economica mostrano comportamenti completamente diversi, quasi giustapposti (fig. 4.2): la Svezia flette complessivamente la spesa di un punto decimale, riducendo decisamente le misure passive e quasi raddoppia l'investimento e il rapporto tra sostegno al reddito e le misure di formazione, incentivi e *job creation* (passive 0,69% e attive 1,15%); l'Irlanda passa nel terzo quadrante triplicando le misure difensive e aumentando di due punti decimali quelle attive (passive 2,49% e attive 0,84%).

4.1.2 Una classificazione dei Paesi europei esaminati

Si propongono delle tipologie tra gruppi Paese in base all'atteggiamento sopra descritto con il supporto dei due grafici e connotando - ove consentito - l'atteggiamento difensivo o proattivo. Le diverse tipologie delineate vengono spiegate nella tabella 4.1 e sintetizzate nella tabella successiva (tab. 4.2). Si raggruppano sinteticamente i diversi comportamenti osservati, selezionando per ciascuna tipologia quei Paesi che rappresentano il gruppo di riferimento, si affiancano inoltre alcune delle variabili principali che determinano la spesa in queste materie e che costituiscono l'ambito di influenza diretta delle policies finanziarie (come per esempio il numero della forza lavoro, gli occupati, i disoccupati e gli inattivi). Per un esame più esteso e puntuale dell'andamento negli 11 anni dei tassi di disoccupazione e di occupazione si rimanda alle tabelle al termine del paragrafo (tab 4.3 e tab. 4.4). Inoltre nella tabella 4.2, sempre mediante i dati Eurostat, dalla quarta alla settima colonna si è sintetizzata la spesa media (in euro) per singola persona alla ricerca di lavoro, ciò consente di comprendere come varia e l'effettiva intensità della spesa per le misure passive e in quelle attive sul singolo destinatario. I dati vengono esposti in valori assoluti medi sul periodo 2009-2014 e inserendo la variazione percentuale media rispetto al periodo antecedente alla crisi economica, cioè il 2004-2008.

Tra i due periodi vi sono 14 Paesi che aumentano la spesa in entrambe le misure; 6 Paesi diminuiscono le passive e potenziano le attive; 4 Paesi che invece aumentano il volume delle passive a scapito delle misure attive; infine e in controtendenza vi sono 5 Paesi che flettono la spesa complessiva e la Germania è il Paese europeo che in assoluto riduce la spesa in maniera decisamente significativa.

XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

Tabella 4.1 - *Differenze nella spesa media del PIL politiche del lavoro attive e passive e nei due periodi considerati (val. %)**

Paesi UE/Politiche attive-attive	Differenza nella spesa media tra politiche attive e passive del lavoro			Differenza spesa media tra periodo pre crisi (2004/8) e crisi (2009/14)
	periodo (2004/14)	pre crisi (2004/8)	crisi (2009/14)	
Germany	-0,46	-0,61	-0,33	-0,69
Poland	0,02	-0,12	0,20	-0,23
Sweden	0,26	0,02	0,46	-0,09
Romania	-0,19	-0,18	-0,20	-0,05
Norway	0,19	0,26	0,16	-0,04
Bulgaria	-0,01	0,22	-0,19	0,07
Belgium	-1,38	-1,46	-1,32	0,08
Netherlands	-0,54	-0,35	-0,70	0,09
France	-0,47	-0,49	-0,45	0,12
Finland	-0,73	-0,79	-0,68	0,14
Czech Republic	0,01	0,02	0,01	0,14
Slovakia	-0,16	-0,09	-0,23	0,15
Denmark	-0,20	-0,54	0,09	0,17
United Kingdom	0,15	0,18	0,09	0,17
Austria	-0,61	-0,66	-0,57	0,19
Lithuania	0,01	0,12	-0,07	0,23
European Union (28)	-0,43	-0,35	-0,55	0,29
Luxembourg	-0,24	-0,17	-0,30	0,29
Latvia	-0,16	-0,13	-0,19	0,32
Portugal	-0,71	-0,55	-0,84	0,32
Greece	-0,33	-0,25	-0,46	0,37
Hungary	0,06	-0,03	0,13	0,45
Slovenia	-0,25	-0,10	-0,36	0,53
Italy	-0,64	-0,26	-1,12	0,63
Estonia	-0,26	-0,07	-0,43	0,69
Spain	-1,53	-0,84	-2,21	1,43
Ireland	-0,78	-0,25	-1,65	1,72

Note: *Per alcuni paesi la media è stata calcolata su: 10 anni (Romania, Slovenia, Lussemburgo, Irlanda e Spagna), 9 anni (Polonia), 8 anni (Grecia) e 7 anni (Unione Europea e Regno Unito).

I valori + in II, III e IV colonna indicano spesa maggiore in politiche attive; se - in favore delle passive; in V colonna i valori + indicano un aumento di spesa in periodo di crisi.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat (estrazione dati - giugno 2016).

I bilanciati - Alcuni nel periodo precedente la crisi economica hanno raggiunto un bilanciamento tra le due misure, partendo da bassi livelli di spesa come la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Slovacchia e la Slovenia oppure da livelli di spesa più sostenuti come per la Svezia. Nel periodo seguente aumentano la spesa, eccetto la Svezia che la flette, e tra essi solo la Repubblica Ceca riesce a mantenere tale bilanciamento anche nel periodo di crisi economica. Questo aumento di +0,14% del Pil su una spesa limitata e bilanciata si esprime in aumenti maggiori del 50% per entrambe le misure giungendo a una spesa media nel periodo 2009/14 per persona alla ricerca di lavoro di: € 1.225 in misure passive e di € 1.290 per le attive. In questo stesso periodo si è avuto un aumento medio dei disoccupati del 4,7%, con un tasso di disoccupazione nel 2008 al 4,4%, salito al 7,3% nel 2010 e sceso al 5,1% nel 2015; inoltre tali andamenti vengono lievemente limitati dal contestuale aumento della base occupazionale del 1,5% e della forza lavoro 1,8%.

I proattivi - Tra coloro che presentano complessivi bassi livelli di spesa vi sono alcuni come la Lituania, il Regno Unito e la Bulgaria che nei sei anni successivi riversano maggiore attenzione per le politiche attive così come la più sostenuta Norvegia. Tra essi il Regno Unito e la Norvegia rimangono **strutturalmente proattivi**, l'Ungheria invece da un pressoché equilibrio raggiunto



XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

aumenta la spesa perseguiendo tale impostazione offensiva negli anni successivi. I diversi volumi finanziari mossi da questi due Paesi (Regno Unito e Norvegia) si esemplificano in una spesa media per persona alla ricerca di lavoro nel periodo di crisi economica: Norvegia € 3.898 (passive) e € 5.541 (attive); Regno Unito € 1.116 (passive) e € 1.438 (attive). Certo è che hanno a che fare con volumi delle forze lavoro molto diversi (32ml vs 2ml) e in aumento in tutte le sue componenti e in maniera più favorevole per gli scandinavi: nel Regno Unito i disoccupati sono aumentati del 53% (giungendo a una media di 2,392 milioni), mentre in Norvegia del 5,2% (media 88.000) e gli occupati sono rispettivamente +2,1% (media 29.515 milioni) e +7,9% (media 2.558 milioni). A differenza del Regno Unito l'abbassamento della spesa da parte della Norvegia probabilmente è accompagnato dall'aumento degli inattivi nel periodo della crisi (+13,9%). In questo gruppo di Paesi con atteggiamento proattivo se ne inseriscono alcuni che dimostrano livelli di spesa tra i più sostenuti come Francia, Finlandia e Danimarca e seppur con un impegno finanziario più spostato sulle politiche passive appaiono modulari in maniera proattiva le politiche con lievi aggiustamenti (Francia e Finlandia), mentre la Danimarca rimane il Paese che più investe e nel periodo di crisi economica raddoppia tale investimento nelle misure attive e aggiusta le passive. In Francia la spesa media tra i due periodi, rapportata a ciascun disoccupato, rimane pressoché costante (tot. € 11.135 precrisi e € 11.166 crisi), flette lievemente le misure passive (da € 6.747 a € 6.640) e rafforza le attive (da € 4.388 a € 4.526). Valori questi da considerare alla luce del significativo aumento dei disoccupati (dal minimo del 7,1% nel 2008 al 10,4% nel 2015) e della diminuzione degli occupati (dal 58,1% nel 2008 al 56% nel 2015). Questi ultimi dati, a differenza dei volumi spesi per singolo disoccupato, avvicinano i francesi ai cugini mediterranei inseriti nel gruppo successivo. Si nota infatti il maggior dinamismo di Paesi come la Svezia e la Danimarca, pur con numeri e problematiche da gestire decisamente meno importanti dei Paesi mediterranei. L'aumento della spesa nel paese della *flessicurezza* (Danimarca) non si evidenzia in rapporto a ciascun disoccupato, infatti da una spesa media annua complessiva nel periodo precrisi di € 18.751 si passa nel 2009/14 a € 15.920⁶¹, piuttosto tale aumento è suggerito dall'allargamento dei disoccupati del 66% (ora 205.000 persone, media nei sei anni) contrastato dal medesimo mix di servizi che sembra tenerlo (ri)dimensionato: nel 2008 la disoccupazione era frizionale al 3,4%, quasi raddoppia nell'anno seguente (6%) per raggiungere il picco del 7,6% nel 2011, quindi scende al 6,6% nel 2014 e al 6,2% nel 2015. Parallelamente il Paese registra nel secondo periodo una erosione dei posti di lavoro di - 2,8% rispetto al periodo precrisi, con tassi di occupazione vicini al 70% nel periodo precrisi, dal 2009 in discesa fino al minimo del 63,6% nel 2013 e nei due anni seguenti già in rialzo (63,8% e 64,2%). Parallelamente diversi disoccupati si sono riversati nell'inattività (+13,4%). La Svezia presenta dinamiche similari ai vicini di casa danesi anche nel mercato del lavoro ma con differenze in parte già segnalate. Nel periodo 2004-2008 aveva raggiunto l'equilibrio di spesa tra le due misure e risponde alla crisi economica con una impostazione strutturalmente offensiva: in controtendenza flette la spesa complessiva, rompe il bilanciamento raggiunto drenando risorse dalle passive in favore delle attive. Aspetto quest'ultimo che indica limitata sofferenza economica da parte della forza lavoro e della domanda interna, significativi investimenti nei servizi di accompagnamento al lavoro, in formazione e in creazione di lavoro e mercati del lavoro dinamici. Rapportando la spesa per ciascun disoccupato tra i due periodi: le passive flettono da € 4.352 (2004/8) a € 3.139 (2009/14), mentre quelle attive passano dai € 4.980 ai € 5.310. Infatti la disoccupazione nel periodo di crisi si era incrementata mediamente del 26,5% ma decisamente meno dei danesi: scende al 6,2% nel 2008 per poi risalire negli anni successivi all'8,4% (2009) e 8,6% (2010); poi nuovamente

⁶¹ Le politiche passive durante la crisi economica sono state ridotte rispetto al periodo pre-crisi del 28% giungendo ad una spesa media attuale di € 7.765 per disoccupato; quelle attive aumentate del 3% assestandosi su una media di € 8.155 per disoccupato.

XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

diminuisce progressivamente a livelli precrisi (8% nel 2014 e 7,4% nel 2015). Allo stesso tempo e al contrario della Danimarca, sono riusciti ad intervenire positivamente incrementando i posti di lavoro (+4,2% nei sei anni): raggiunge il 66,8% nei due anni 2007/8, scende al minimo del 64,5% nel 2010 e dal 2011 torna a risalire (66,2% nel 2014; 66,7% nel 2015).

I difensivi – È il gruppo di Paesi più numeroso a dimostrare che la sofferenza economica e sociale allargata ha impattato più pesantemente su alcuni sistemi Paese e palesato una impostazione originaria generalizzata nel vecchio continente. Sarà da comprendere se si tratta di inefficacia dei processi di convergenza europei o di scarsa permeabilità al processo avviato con la Strategia Europea dell’Occupazione (SEO) e agli inviti di avvicinamento alla *flexicurity*. Infatti troviamo soprattutto Paesi entrati recentemente nell’Unione Europea o gran parte di quelli della cintura mediterranea. Tra i Paesi con bassi livelli di spesa abbiamo inizialmente la Romania che la riduce ulteriormente; Estonia, Lettonia, Grecia e l’Italia aumentano la spesa e **si dimostrano strutturalmente difensivi**; altri invece come la Slovacchia e la Slovenia da un quasi raggiunto equilibrio si trovano ad aumentare la spesa soprattutto per le passive. L’Italia cambia persino quadrante, aumentando significativamente la spesa per la passiva e diminuendo quella per le attive. Vi sono Paesi che invece incrementano la spesa già sostenuta e continuano a riprodurre l’impostazione difensiva preesistente: Belgio e Austria aumentano in misura ridotta rispetto alla media UE e riducono lievemente la forbice tra passive e attive, comunque significativa; il Portogallo e la Spagna, pur partendo da elevati livelli di spesa ne rafforzano la struttura difensiva. In particolare la Spagna è il secondo Paese UE, dopo la Danimarca, per la spesa più alta in politiche del lavoro (media di 2,90% del Pil negli 11 anni considerati). Prendiamo quindi come emblematici di questo gruppo la Romania per i Paesi entrati recentemente in Europa⁶² e l’Italia per quelli mediterranei. La distanza della Romania dalle indicazioni comunitarie su queste materie si vede già dai valori infinitesimali della spesa complessiva, la riduzione e la sua rimodulazione sono evidenti nel rapporto col numero dei disoccupati: da una media nel periodo di precrisi di € 622 si passa ai € 716. Nella ripartizione tra passive ed attive: da una media precrisi di € 421 si passa a € 526 sulle passive e quelle attive registrano una contrazione da € 201 a € 190 per singolo disoccupato. A tali andamenti si affianca una generale riduzione della popolazione e della forza lavoro in tutte le sue componenti, anche tra gli inattivi nonostante un tasso di disoccupazione sceso al 5,8% nel 2008 e salito nel periodo seguente fino a punte massime del 7/7,2% e livelli occupazionali contenuti che rimangono negli 11 anni all’interno di un range tra il 54% e il 56%. Per quanto concerne l’Italia abbiamo scritto del basso livello di spesa e del suo potenziamento mantenendo l’impostazione difensiva. Ciò si traduce, per singolo disoccupato, in € 3.250 nel periodo precrisi e € 4.472 durante la crisi e l’incremento è concentrato appunto sulle misure passive (da € 1.991 a € 3.607) riducendo quelle attive (da € 1.259 a € 865). Questi valori vanno contestualizzati con l’allargamento delle forze lavoro determinato dall’incremento considerevole della disoccupazione ma anche degli inattivi: nel 2007 si era giunti ad un tasso di disoccupazione minimo del 6,1% poi raddoppiato nel 2013 e 2014; il tasso di occupazione giunto al 51,3% nel 2008 continua a scendere fino al minimo del 48,6% nel 2013.

Cambio strategia tra cui anche flessione della spesa - Ungheria, Polonia, Lituania e Bulgaria mostrano di cambiare strategia⁶³. Lituania e Bulgaria da una impostazione proattiva optano per una difensiva; l’Ungheria partiva da un bilanciamento e aumenta la spesa delle misure attive; la Polonia invece abbassa significativamente la spesa (-0,23%), rovesciando l’impostazione difensiva

⁶² La Romania è entrata nell’Unione Europea il 1 gennaio 2007.

⁶³ Questi Paesi sono entrati nell’Unione Europea di recente ma in momenti diversi: l’Ungheria, la Polonia, la Lituania il 1 maggio 2004 e la Bulgaria il 1 gennaio 2007.

XVII Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2015-2016

originaria in favore di un atteggiamento offensivo. Per la Bulgaria significa passare da una spesa media complessiva per disoccupato di € 618 nel periodo precrisi a € 843 durante la crisi, con una ripartizione tra passive (da € 193 a € 546) e attive (da € 425 a € 296) che rovescia l'approccio precedente. Tra questi due periodi considerati il Paese assiste ad una riduzione della forza lavoro soprattutto degli occupati e un contestuale aumento della disoccupazione, quest'ultima alimentata anche da inattivi in flessione. L'Ungheria invece da una spesa di € 1.623 per disoccupato la incrementa dell'81% per € 2.471 e il cambiamento di strategia si rileva dal rapporto passive/attive: le prime passate da € 846 ai € 1.064 mentre le seconde quasi raddoppiano da € 776 a € 1.406. Per cui salta il bilanciamento originario spinto da un incremento della forza lavoro per l'aumento della disoccupazione (nel 2011 e 2012 era all'11%), tornata ai valori precrisi negli ultimi due anni (7,7% nel 2014 e 6,8% nel 2015) e per la riduzione della platea degli inattivi. La Polonia flette in maniera significativa la spesa e passa da un quasi equilibrio tra le due voci a potenziare soprattutto le politiche attive. Per singolo disoccupato si passa da € 1.365 a € 1.613 ripartite tra passive e attive dove le prime vengono ridotte da € 724 a € 623, mentre le seconde innalzate da € 641 a € 990. Questa impostazione accompagna una aumento costante della forza lavoro (57,9% nel 2004 e 61,1% nel 2014), grazie all'allargamento delle posizioni lavorative (46,8% nel 2004, 55,6% nel 2014 e 56,5% nel 2015), per contro una drastica riduzione della disoccupazione (19,1% nel 2004, 9% nel 2014 e 7,5% nel 2015) e degli inattivi (-7%). Infine la Germania, unica nel panorama europeo, riesce ad abbassare la spesa su volumi importanti tra i due periodi (-0,69% come media sui 6 anni della crisi) ed è eclatante il confronto dei valori del PIL 2004 al 3,31% (75,2 mld) e 2005 al 3,03% (69,8 mld), dimezzati nel 2013 all'1,65% (46,3 mld) e nel 2014 all'1,60% (46,4 mld). In quegli anni il rapporto tra politiche attive e passive era doppio in favore delle passive e con una riduzione significativa della forbice in funzione di un auspicato equilibrio. Tali valori sul singolo disoccupato si traducono invece in un incremento consistente su entrambe le policies (da € 9.215 a € 10.407): da € 5.652 si passa a € 6.114 (+8%) sulle passive e da € 3.562 a € 4.294 (+21%) sulle attive. Tutto ciò con performances del mercato del lavoro sorprendenti: allargamento della forza lavoro (+0,8%), continuo e costante incremento dei posti di lavoro (nel 2004 55,7%, nel 2014 64,8% e nel 2015 65,1%), riduzione consistente della disoccupazione (nel 2004 10,7%, nel 2014 5% e nel 2015 4,6%) e flessione maggiore del 10% degli inattivi. Già altri autori autorevoli hanno descritto l'evoluzione tedesca di questi anni e ricondotto le performances positive nel mercato del lavoro e le contestuali razionalizzazioni della spesa all'impatto delle riforme *Hartz I – IV* in Germania, realizzate agli inizi degli anni 2000 su tali materie⁶⁴.

⁶⁴ Per approfondimenti si rimanda a: Martini A., Trivellato U., *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Venezia, Marsilio, 2015; Eichhorst, W., F. Wozny and M. Cox (2015) *Policy Performance and Evaluation: Germany*. STYLE Working Papers, WP3.3/DE. CROME, University of Brighton, Brighton. <http://www.styleresearch.eu/publications/working-papers>.

Tabella 4.2 - Prospetto su alcune tipologie Paese esaminate e alcune delle variabili principali in materia di mercato del lavoro

Paesi	Impostazione		Spesa media per disoccupato (€)		Forza lavoro (mgl)		Occupati (mgl)		Disoccupati (mgl)		Inattivi (mgl)	
	Pre-crisi	Crisi	Passive	Var.% 2009/14 precrisi	Attive.	Var.% 2009/14 precrisi	Media	Var.% 2009/14 precrisi	Media	Var.% 2009/14 precrisi	Media	Var.% 2009/14 precrisi
Repubblica Ceca	Bassa spesa e bilancia misure	Alza spesa +0,14% e bilancia	1.225	68	1.290	54	5.265	1,8	4.907	1,5	358	4,7
Svezia	Alta spesa e bilanciamento	Abbassa spesa -0,1% e proattiva	3.139	-28	5.310	7	5.040	5,7	4.630	4,2	409	26,5
Germania	Alta spesa e difensiva	Abbassa spesa -0,7% e bilancia	6.114	8	4.294	21	41.354	0,8	38.859	4,9	2.495	-37,0
Polonia	Media spesa, difensiva ma per equilibrio	Abbassa spesa -0,23% e cambia in proattiva	623	-14	990	55	17.252	1,9	15.614	6,6	1.638	-28,4
Norvegia	Media spesa e proattiva	Abbassa spesa -0,04%, strut. Proattiva	3.898	27	5.541	-3	2.646	7,8	2.558	7,9	88	5,2
Regno Unito	Bassa spesa e proattiva	Alza spesa +0,17%, strut. proattiva	1.116	30	1.438	-16	31.907	4,7	29.515	2,1	2.392	53,0
Italia	Bassa spesa e difensiva	Alza spesa +0,5% rafforza difensiva	3.607	81	865	-31	24.924	2,2	22.421	-1,1	2.503	45,7
Francia	Alta spesa e difensiva	Alza spesa +0,12% rafforza attive, difensiva	6.640	-2	4.526	3	28.505	3,8	25.839	2,4	2.666	19,7
Spagna	Alta spesa e difensiva	Alza spesa +1,43% rafforza difensiva	4.799	5	1.253	-39	23.260	7,1	18.047	-8,1	5.213	149,1
Danimarca	Spesa più alta e difensiva	Alza spesa +0,17% e proattiva	7.765	-28	8.155	3	2.916	0,1	2.711	-2,8	205	66,2
Bulgaria	Bassa spesa e proattiva	Alza spesa +0,07%, cambia in difensiva	546	183	296	-30	3.387	-1,2	3.021	-3,5	366	23,2
Ungheria	Bassa spesa e bilancia	Alza spesa +0,45% e proattiva	1.064	26	1.406	81	4.278	2,0	3.843	-1,3	435	45,0
Romania	Bassa spesa e difensiva	Abbassa spesa -0,05%, difensiva e bilanciata	526	25	191	-5	9.359	-6,1	8.709	-6,2	650	-5,1

Nota: Per alcuni paesi la spesa media in politiche attive e passive per singola persona alla ricerca del lavoro è stata elaborata su un numero minore di anni in base alla disponibilità del dato Eurostat (Polonia, Regno Unito, Romania, Svezia e Spagna)

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat (estrazione dati - novembre 2016).

Tabella 4.3 - Tassi di disoccupazione (15-74 anni) nei Paesi presi in esame negli 11 anni considerati (% e colorati periodo precisi e crisi).

Paesi/Anni	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unione Europea (28)	9,2	8,9	8,2	7,1	7,0	8,9	9,5	9,6	10,4	10,8	10,2
Repubblica Ceca	8,2	7,9	7,2	5,3	4,4	6,7	7,3	6,7	7,0	7,0	6,1
Svezia	6,7	7,8	7,1	6,2	6,2	8,4	8,6	7,8	8,0	8,1	8,0
Germania	10,7	11,2	10,3	8,7	7,5	7,8	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0
Polonia	19,1	17,8	13,9	9,6	7,1	8,2	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0
Norvegia	4,3	4,4	3,4	2,5	2,5	3,1	3,5	3,2	3,1	3,4	3,5
Regno Unito	4,6	4,8	5,4	5,3	5,6	7,6	7,8	8,1	7,9	7,6	6,1
Italia	7,9	7,7	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4	8,4	10,7	12,2	12,7
Francia	8,9	8,5	8,5	7,7	7,1	8,7	8,9	8,8	9,4	9,9	10,3
Spagna	11,1	9,2	8,5	8,2	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5
Danimarca	5,2	4,8	3,9	3,8	3,4	6,0	7,5	7,6	7,5	7,0	6,6
Bulgaria	12,1	10,1	9,0	6,9	5,6	6,8	10,3	11,3	12,3	13,0	11,4
Ungheria	5,8	7,2	7,5	7,4	7,8	10,0	11,2	11,0	11,0	10,2	7,7
Romania	7,7	7,2	7,3	6,4	5,8	6,9	7,0	7,2	6,8	7,1	6,8

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat (estrazione dati - novembre 2016).

Tabella 4.4 - Tassi di occupazione (15-74 anni) nei Paesi presi in esame negli 11 anni considerati (% e colorati periodo precisi e crisi).

Paesi/Anni	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unione Europea (28)	55,9	56,5	57,4	58,2	58,7	57,5	57,2	57,3	57,1	57,0	57,5
Repubblica Ceca	58,0	58,7	59,2	60,0	60,4	59,1	58,5	58,8	59,1	59,8	60,4
Svezia	65,4	65,3	65,9	66,8	66,8	64,7	64,5	65,4	65,5	65,7	66,2
Germania	55,7	56,8	58,0	59,3	60,2	60,4	61,2	63,0	63,5	64,2	64,8
Polonia	46,8	48,2	49,7	52,0	54,2	54,4	53,9	54,3	54,4	54,4	55,6
Norvegia	69,5	69,0	69,4	70,8	71,9	70,4	69,3	69,0	69,2	68,6	68,4
Regno Unito	64,5	64,8	64,9	64,8	64,8	63,3	63,0	62,8	63,1	63,6	64,6
Italia	50,7	50,4	51,0	51,2	51,3	50,2	49,7	49,8	49,6	48,6	48,7
Francia	56,3	56,7	56,8	57,6	58,1	57,4	57,3	57,1	57,0	56,7	56,2
Spagna	54,3	56,7	58,2	59,2	58,0	54,0	52,9	52,1	50,0	48,9	49,6
Danimarca	68,7	68,6	69,6	69,3	69,8	67,2	65,2	64,7	64,1	63,6	63,8
Bulgaria	48,3	48,7	51,2	53,9	56,0	54,7	52,7	51,4	51,4	51,9	53,1
Ungheria	50,4	50,5	50,9	50,7	50,0	48,8	48,7	49,1	50,1	51,2	54,1
Romania	54,8	53,6	54,6	55,1	55,3	54,7	55,8	54,9	55,7	55,6	56,3

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat (estrazione dati - novembre 2016).