Unione europea
Fondo sociale europeo

MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEI SERVIZI PER IL LAVORO

FSE per il tuo futuro
Programmi operativi nazionali per la formazione e l'occupazione

ISFOL

Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2011

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI

Il rapporto di ricerca è stato finanziato dal Fondo sociale europeo nell'ambito dei Programmi operativi nazionali a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali "Azioni di Sistema" (ob. Competitività Regionale e Occupazione) e "Governance e Azioni di Sistema" (ob. Convergenza), Asse Adattabilità Obiettivo specifico 1.1. progetto "Contributo al monitoraggio del mercato del lavoro" annualità 2011-2012 di competenza della Direzione Generale per le Politiche dei Servizi per il Lavoro.

Il rapporto è stato realizzato dall'Area Analisi e valutazione delle politiche per l'occupazione dell'Isfol. Sono autori del volume**:** Guido Baronio; Marco Centra; Massimiliano Deidda; Manuel Marocco; Maria Parente; Sofia Demetrula Rosati; Emiliano Rustichelli.

Il rapporto è a cura di Guido Baronio

Copyright (C) [2012] [ISFOL]
Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 3.0 Italia License.

(http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.it)

Indice

Introduzione **4**
1. Il contesto internazionale e gli interventi in Europa e in Italia per fronteggiare la crisi economica **7**
1.1. Il quadro macroeconomico e il contesto europeo 7
1.2. Gli indirizzi e gli orientamenti europei 20
1.3. La risposta italiana alla crisi: i principali interventi in materia di mercato del lavoro 27
2. Il mercato del lavoro in Italia: l'occupazione **38**
2.1. Quadro generale 38
2.2. Dinamiche occupazionali nel medio periodo: gli effetti della crisi economica sull'occupazione 40
2.3. Il peso del lavoro temporaneo in tempo di crisi 43
2.4. Occupazione ed intensità di lavoro: il ruolo degli ammortizzatori sociali nel mantenimento dei livelli occupazionali 49
2.5. Il rendimento del capitale umano nel mercato del lavoro italiano 56
3. Il mercato del lavoro in Italia: la disoccupazione **69**
3.1. La recente dinamica della disoccupazione in Italia 69
3.2. La dinamica della disoccupazione da 2006 ad oggi 70
3.3. La disoccupazione di lunga durata 77
3.4. Not in employment, education or training: i giovani NEET 79
Bibliografia **88**

Introduzione*

L'ISFOL prosegue l'attività di monitoraggio e analisi del mercato del lavoro italiano, in continuità con una tradizione di studi sul profilo e sulla dinamica dell'occupazione nel nostro Paese[1].
L'evoluzione recente della fase recessiva mondiale, che ha visto succedere alla crisi del debito privato quella dei debiti sovrani, impone una serie di riflessioni circa l'impatto sui mercati del lavoro comunitari. Nel nostro Paese, dopo la manovra varata dal Governo nel dicembre 2011, finalizzata al consolidamento dei conti pubblici, si rende necessaria una serie di provvedimenti in grado di riavviare il volano della crescita, tramite imponenti riforme di carattere strutturale. A tal fine l'attività di monitoraggio del mercato del lavoro intende fornire una serie di evidenze empiriche robuste in modo da tracciare un quadro esaustivo della dinamica dell'occupazione del nostro Paese.
Procedendo in tale analisi occorre muovere da una prospettiva di respiro internazionale, guardando all'insieme degli altri paesi europei (ma non solo) e ai meccanismi sottostanti la crisi mondiale deflagrata negli Stati Uniti nel 2007.
Dopo tre anni di congiuntura economica negativa, sono emersi con chiarezza alcuni limiti intrinseci al modello di *governace* europeo. Venuta meno la convinzione che le dimensioni economiche dei Paesi aderenti, unitamente ai vincoli definiti dal "patto di stabilità e crescita", potessero essere sufficienti a sostenere il sistema della moneta unica, si fa progressivamente strada la necessità di ripensare al sistema Europa costruito attorno ad un modello di Governo federale.
I limiti appena esposti hanno fortemente intaccato le capacità di alcune economie europee, e dell'area Euro nel suo complesso, di contrastare la crisi finanziaria attuale, soprattutto a causa della crisi di fiducia nella capacità di alcuni Stati di onorare l'incremento di debito sovrano contratto per finanziare misure di contrasto alla fase congiunturale negativa. La combinazione tra un sistema di *governance* europeo debole e la crescita del livello di indebitamento pubblico dei singoli stati pone evidenti limiti alle possibilità di intervento dei governi per rilanciare i sistemi economici nazionali, imponendo politiche di controllo della spesa pubblica che delimitano i margini di intervento delle politiche nazionali, con un impatto non indifferente sul mercato del lavoro e sui sistemi di welfare.
Inoltre, al mancato o parziale raggiungimento degli obiettivi occupazionali previsti dalla "Strategia di Lisbona" si affiancano, ora, i dubbi sulle reali capacità di un sistema economico i cui tassi di crescita sembrano lontani dall'indicare una ripresa, di conseguire quelli definiti dalla strategia "Europa 2020". Il drammatico impatto che la contrazione occupazionale ha avuto sulla forza lavoro europea, e su quella giovanile in particolare, ha sicuramente messo in evidenza, da un lato, la necessità di riconfigurare, almeno laddove risultino incomplete, le regole che legano la flessibilità esterna del lavoro ai sistemi di politica attiva e di assicurazione per i lavoratori disoccupati. Al contempo, le indicazioni contenute nelle *guidelines* europee, per certi aspetti marcano la necessità di qualificare gli interventi di politica economica in chiave non puramente anticiclica, ma di sviluppo, nell'ottica di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Vengono, al tal fine, individuati numerosi esempi circa le strade intraprese dagli stati membri al fine di promuovere la conoscenza, l'innovazione e l'inclusione sociale, soprattutto attraverso il potenziamento dei sistemi formativi e dei meccanismi che legano il mondo dell'istruzione e della formazione a quello del lavoro. Il Governo italiano, dal canto suo, ha evidenziato nel "Piano triennale del lavoro" (e nel successivo Programma nazionale di riforma") l'intenzione di muoversi lungo tre linee principali

* A cura di G. Baronio e M. Centra.
[1] Il presente lavoro prosegue il percorso di analisi avviato con il volume *Lisbona 2000-2010* diffuso dall'ISFOL nel 2011 (Lisbona 2000-2010. Rapporto di monitoraggio Isfol sulla Strategia Europea per l'Occupazione. Isfol, I libri del Fondo Sociale Europeo, Isfol, 2011.

rispetto alle politiche del lavoro: la lotta all'irregolarità, la facilitazione dei percorsi di transizione scuola-lavoro e l'ammodernamento del diritto del lavoro. Rimangono però, fondamentalmente inascoltati due tra i richiami più significativi della Commissione europea in risposta a quanto presentato dal Governo italiano al Consiglio Europeo tenutosi nell'ottobre del 2011, vale a dire la diminuzione delle tipologie contrattuali e la riforma degli ammortizzatori sociali, due tematiche che sono attualmente al centro dell'agenda governativa e ancora oggetto di discussione preliminare.
Peraltro l'attuale sistema di protezione sociale italiano ha senz'altro permesso di contenere la perdita di posti di lavoro, soprattutto attraverso politiche di *labour hoarding* legate al sistema degli ammortizzatori sociali in deroga. Da un lato la riduzione del numero medio di ore lavorate e, dall'altro, il massiccio ricorso all'istituto della Cassa Integrazione Guadagni in deroga, favorito dal notevole ampliamento della platea dei potenziali beneficiari a seguito dell'approvazione della Legge 2/2009, hanno considerevolmente attutito gli effetti sociali della recessione su lavoratori e famiglie. Ma, d'altro canto, tale sistema ha evidenziato ancor di più il meccanismo duale del mercato del lavoro italiano, fortemente caratterizzato da un modello *insider*-o*utsider*, facendo si che gran parte degli effetti della crisi economica si siano scaricati sugli occupati con contratti *non standard* o al primo ingresso sul mercato del lavoro e, in ultima analisi, sulla componente giovane della popolazione. Tutti gli indicatori riferiti a tale fascia di età indicano, infatti, un evidente peggioramento rispetto alla situazione pre-crisi. I tassi di disoccupazione sono aumentati, quelli di occupazione diminuiti, così come si sono contratti sensibilmente i tassi di transizione verso la condizione di occupato e le probabilità di vedere il proprio contratto a termine o di collaborazione trasformato in uno a tempo indeterminato.
Inoltre, anche laddove si è registrata una tenuta dei tassi di occupazione, ciò maschera un sistema economico sostanzialmente fermo e incapace di creare nuovi posti di lavoro. Il dato forse più preoccupante è che negli ultimi tre anni il tasso di disoccupazione di lunga durata ha ricominciato a crescere (e questo non solo in Italia, ma in tutta l'area dell'Unione europea) con prevedibili conseguenze sul livello della disoccupazione strutturale.
L'espulsione dall'occupazione, soprattutto a causa del mancato rinnovo di contratti temporanei in scadenza, la diminuzione del livello di *vacancy* e l'allungamento dei tempi di ricerca di lavoro hanno comportato, inoltre, l'aumento della quota giovani NEET (Not in Edication, Employement or Training), ma soprattutto ne hanno accresciuto i tassi di permanenza e ridotto sensibilmente quelli di transizione verso l'occupazione. Al contempo, almeno per quanto riguarda gli individui più istruiti, si assiste ad un parziale reingresso in percorsi di istruzione e formazione, al fine di rafforzare le proprie *canche* occupazionali. Infatti il livello di istruzione appare, in linea generale, un elemento decisivo sia nella fase di ricerca di un'occupazione che in quella di mantenimento del posto di lavoro. I tassi di transizione verso l'occupazione, i tempi di ricerca, i tassi di occupazione e disoccupazione risultano tutti, in qualche misura, correlati col titolo di studio conseguito e mostrano come l'investimento in istruzione rimanga un fattore che, se non mette al riparo dalla disoccupazione, almeno garantisce un vantaggio comparato significativo rispetto alla forza lavoro meno istruita in termini di occupabilità, di migliore qualità del lavoro e di retribuzioni più elevate. È pur vero, però, che il mercato del lavoro italiano, soprattutto per quel che riguarda quest'ultimo aspetto, presenta indicatori decisamente disallineati agli altri Paesi europei per quel che riguarda il rendimento del capitale umano, con differenziali tra i redditi medi di occupati con istruzione terziaria e secondaria meno ampli che nel resto d'Europa.
Parallelamente, la composizione dell'occupazione italiana risulta sensibilmente sbilanciata verso professioni manuali ed elementari e, in linea previsionale, e registra una sostanziale stagnazione della crescita delle professioni ad elevata specializzazione, aspetti che mal si conciliano con l'idea

di una "società basata sulla conoscenza" definita all'interno della Strategia di Lisbona e ribadita in Europa 2020 attraverso il concetto di "crescita intelligente".
In tale contesto il deficit di offerta di lavoro nazionale qualificata non può non essere ricondotto anche alla bassa capacità di innovazione del sistema economico italiano che, sostanzialmente, mantiene un livello di rendimento dell'investimento in capitale umano al di sotto dei maggiori *competior* europei. Le imprese non in grado di avviare il volano dell'innovazione tendono così a competere sui costi di produzione, riuscendo in un contesto difficile a mantenere in vita le proprie attività nel breve periodo.
D'altro canto, la tendenza delle famiglie a spingere i giovani verso un aumento dell'investimento in capitale umano e nello sviluppo di competenze appare un processo inarrestabile, caratterizzato anche da aspirazioni di promozione sociale. Tale processo avviene tuttavia in maniera in qualche misura distorta, con una preferenza per discipline di natura umanistica che non offrono livelli di occupabilità adeguati agli investimenti sostenuti e alle reali necessità della domanda di lavoro. La scelta dei percorsi di istruzione avviene in un contesto informativo carente, dove le famiglie non conoscono in misura adeguata le potenzialità occupazionali dei percorsi intrapresi. Il sistema produttivo non riesce parallelamente a sostenere una domanda di competenze in linea con molti dei paesi comunitari.
Il rischio per il nostro paese è, in ultima analisi, l'avvio di un processo in cui, alla perdita di competitività, le imprese reagiscono riducendo i costi immediati e limitando la propensione all'investimento in innovazione, che produce generalmente un beneficio futuro in termini di produttività e di competitività; nel medio periodo il calo degli investimenti non garantisce un guadagno di efficienza produttiva alle imprese, che sono pertanto obbligate a competere nuovamente sui costi immediati a scapito ancora degli investimenti stessi. In passato, prima dell'introduzione della moneta unica, le banche centrali agivano sui tassi di cambio, svalutando la moneta nazionale, abbassando così i prezzi relativi dei beni esportati e compensando i divari di competitività con i paesi concorrenti. Con l'avvento, nel 1999, della parità monetaria, tale meccanismo si è interrotto e le imprese italiane hanno perso progressivamente margini di competitività. L'impatto di un simile contesto sul mercato del lavoro, e sulla dinamica della domanda di competenze, ha reso il sistema produttivo incapace di mantenere attivo il volano del binomio innovazione-competenze, deprimendo i rendimenti dell'investimento in capitale umano sia dal lato dell'offerta di lavoro che da quello del imprese che, oggi più che in passato, tendono a competere sui costi piuttosto che sulla produttività. Come di recente riportato in un lavoro di Salvatore Rossi (Rossi 2011), nel nostro paese non mancano esempi di eccellenza nel campo dell'innovazione: numerose imprese hanno avviato un percorso di ristrutturazione, anche collocandosi sulla frontiera tecnologica. La crisi economica, attraverso un riduzione dell'accesso al credito, ha in qualche misura interrotto tale cammino, determinando una contrazione degli investimenti privati e portando molte imprese sull'orlo di una sorta di "asfissia finanziaria".
In tale contesto si rendono necessari interventi in grado di agire in maniera sistemica e che non operino esclusivamente nell'alveo delle politiche per il lavoro. Occorre, in altre parole, che la fase economica attuale sia presa come occasione per interventi di tipo strutturale che permettano di affrontare le nuove sfide della società della conoscenza con livelli di competenze, produttività e innovazione adeguati, anche attraverso azioni sul mercato del credito, al fine di incoraggiare gli investimenti privati.

1 Il contesto internazionale e gli interventi in Europa e in Italia per fronteggiare la crisi economica

1.1 Il quadro macroeconomico e il contesto europeo*

Il virus finanziario della crisi: dalla finanza privata alla finanza pubblica

Il terzo anno di congiuntura economica negativa si è aperto per l'Europa con la crisi dei debiti sovrani che ha messo in dubbio la stabilità stessa della moneta unica. Il carattere spiccatamente esogeno della crisi finanziaria iniziata nel 2007 e conclamata nell'autunno del 2008 ha finito per mettere in discussione gli stessi elementi strutturali sui quali era fondata l'intera Unione economica e monetaria (UEM), mettendo a nudo l'elevata eterogeneità tra gli Stati membri in termini di assetti istituzionali, sistemi produttivi e sostenibilità delle finanze pubbliche.

La crisi finanziaria deflagrata nel 2008 è scaturita dal trasferimento del rischio di insolvenza dalle banche specializzate alle banche d'affari, e da queste ai piccoli risparmiatori attraverso la *cartolarizzazione* di crediti di dubbia esigibilità. Il meccanismo – analogo allo sconto di crediti allo scopo di ottenere liquidità immediata a fronte di incassi futuri incerti – ha consentito che i crediti cartolarizzati fossero ceduti ad altre banche specializzate nella creazione e collocamento di fondi di investimento composti da titoli speculativi. Questi titoli sono stati collocati sui mercati internazionali e comparivano tra le attività nei bilanci degli istituti di credito di tutto il mondo, divenendo in breve tempo *toxic assets*.

Il crollo delle borse dell'estate del 2011 nasce da una crisi di fiducia nella capacità di alcuni Stati di onorare l'ulteriore incremento del debito sovrano contratto per finanziare le misure di contrasto alla crisi del 2008. Il meccanismo di trasmissione all'economia reale passa tuttavia ancora una volta per il sistema bancario, attraverso due fenomeni principali tra loro legati: la stretta creditizia dovuta a un minor moltiplicatore del credito, il *credit crunch*, e l'effetto spiazzamento dei titoli di stato a maggior rendimento sulle altre forme di investimento finanziario e creditizio, il *crowding-out*. La svalutazione dei titoli di debito sovrano dell'area euro - presenti nel portafoglio delle banche centrali e degli istituti di credito, dentro e fuori il continente europeo - comporta infatti una svalutazione del patrimonio delle banche e un conseguente peggioramento delle condizioni di accesso al credito interbancario, a causa del crollo di fiducia degli intermediari finanziari che dubitano reciprocamente del loro grado di solvibilità. L'aumento dei rendimenti offerti dai titoli pubblici degli Stati membri in difficoltà, crea parallelamente un effetto di *spiazzamento* dei tradizionali strumenti della raccolta bancaria, a breve (depositi) e a medio-lungo termine (obbligazioni bancarie), aumentando le difficoltà e i costi della raccolta della liquidità necessaria per concedere il credito[2]. Il rischio maggiore che si profila è dunque quello di un nuovo *credit crunch*[3] che, unitamente alle manovre restrittive di finanza pubblica messe in atto per il risanamento

---

* A cura di M. Deidda.

[2] Ma aumenta anche il rischio di *moral hazard* nel sistema bancario, che rinuncia alla funzione creditizia, utilizzando la poca liquidità disponibile per operare sui titoli di stato che offrono il maggior rendimento, contribuendo ad alimentare la speculazione.

[3] Lo shock finanziario si ripercuote sull'economia reale e sull'occupazione per il venir meno della fiducia dei cittadini nella capacità delle istituzioni creditizie di preservare e remunerare il risparmio e allocarlo in maniera ottimale tra gli operatori economici che producono ricchezza. La fiducia viene meno tra gli stessi operatori finanziari, che cessano di scambiarsi liquidità o per farlo pretendono un prezzo sempre maggiore. A nulla servono gli interventi delle autorità monetarie per ristabilire l'ordine e la fiducia, se risultano poco credibili rispetto alla dimensione dei movimenti speculativi da contrastare. Viene meno la liquidità nel sistema e il denaro scarseggia anche per le imprese produttive, sia

dei bilanci degli Stati membri in difficoltà, comporterà verosimilmente una nuova fase di prolungata recessione delle maggiori economie mondiali. Le misure di risanamento rischiano, infatti, di deprimere ulteriormente la domanda aggregata di beni e servizi, replicando il processo sperimentato nel corso del 2009, quando si è assistito ad un rapido trasferimento della crisi finanziaria verso l'economia reale e il mercato del lavoro. La velocità con cui la crisi finanziaria si tradurrà in una nuova e ulteriore perdita di posti di lavoro e di reddito[4] dipenderà ancora una volta dalla velocità con cui si perfezionano le transazioni nei diversi mercati, alla base dei ritardi con cui la crisi compie il suo ciclo completo, trasferendosi dai mercati finanziari a quelli dei prodotti e dei servizi, e al mercato del lavoro. Con una novità per l'Europa, rispetto al passato recente: l'aumento delle forme contrattuali flessibili introdotte nel mercato del lavoro negli ultimi 15 anni consentono alle imprese in difficoltà con le commesse, di non rinnovare i contratti di lavoro in scadenza. La perdita del lavoro contribuisce altresì a deprimere ulteriormente i redditi e i consumi.

La grande crisi si è sviluppata nel contesto di grandi cambiamenti di scenario che hanno profondamente condizionato l'evoluzione delle economie industrializzate negli ultimi venti anni e hanno riguardato in particolare: i) il processo di integrazione internazionale e deregolamentazione dei mercati reali e finanziari, la cosiddetta "globalizzazione; ii) l'affermarsi di un nuovo paradigma tecnologico associato alla diffusione delle tecnologie dell'innovazione e della comunicazione; iii) l'insieme delle riforme istituzionali e degli assetti regolamentativi negli Stati membri dell'Unione europea[5].

L'apertura degli scambi e dei mercati, conseguenza del nuovo ordine mondiale seguito alla caduta del "muro di Berlino", ha reso possibile da un lato una crescita del commercio mondiale senza precedenti e, dall'altro, l'affacciarsi sulla scena mondiale di nuove potenze economiche (Cina, Brasile, India). Il cambiamento, sintetizzabile col termine di *globalizzazione*, è avvenuto tramite "*il trasferimento di tecnologia e di capitale dai paesi con alto costo del lavoro a quelli con manodopera più a buon mercato, e la conseguente crescita di esportazioni ad alta intensità di lavoro dal Terzo mondo*"(Krugman P., 2008)[6].

L'innovazione tecnologica, intervenuta con la diffusione mondiale delle tecnologie informatiche e telematiche, ha collegato in tempo reale gli operatori economici di tutte le economie avanzate e abbattuto tempi e costi di transazione. Il processo si è accompagnato con una concentrazione dei mercati in pochi player mondiali, a seguito del venir meno delle barriere all'entrata ed della deregolamentazione dei mercati finanziari, delle merci e dei servizi. Ne è conseguita una profonda trasformazione dei processi produttivi, che ha dato la possibilità agli operatori economici di optare tra differenti regimi e sistemi regolatori, operando arbitraggi, non solo di beni e servizi, ma anche di norme e vincoli (c.d. dumping sociale).Peraltro, la distribuzione del prodotto ha, negli anni, pesantemente penalizzato i redditi da lavoro in favore dei rendimenti da capitale[7] (Ellis-Smith 2007, OCSE 2011), mentre i vincoli di bilancio imposti a livello comunitario hanno limitato i margini d'intervento dei singoli stati nelle politiche redistributive interne. Tutto ciò ha finito con l'indebolire

---

quello erogato dal sistema bancario sia quello raccolto in borsa: le imprese hanno difficoltà e costi aggiuntivi per affrontare le normali sfasature tra incassi e pagamenti, per programmare gli investimenti e per sostenere la manodopera.

[4] Occorrerebbe approfondire lo studio dei lags nei meccanismi di trasmissione degli shock tra i vari mercati; con riferimento allo shock sulle borse nel 2008, le ripercussioni maggiori si sono registrate nel mercato del lavoro europeo con circa 18 mesi di ritardo.

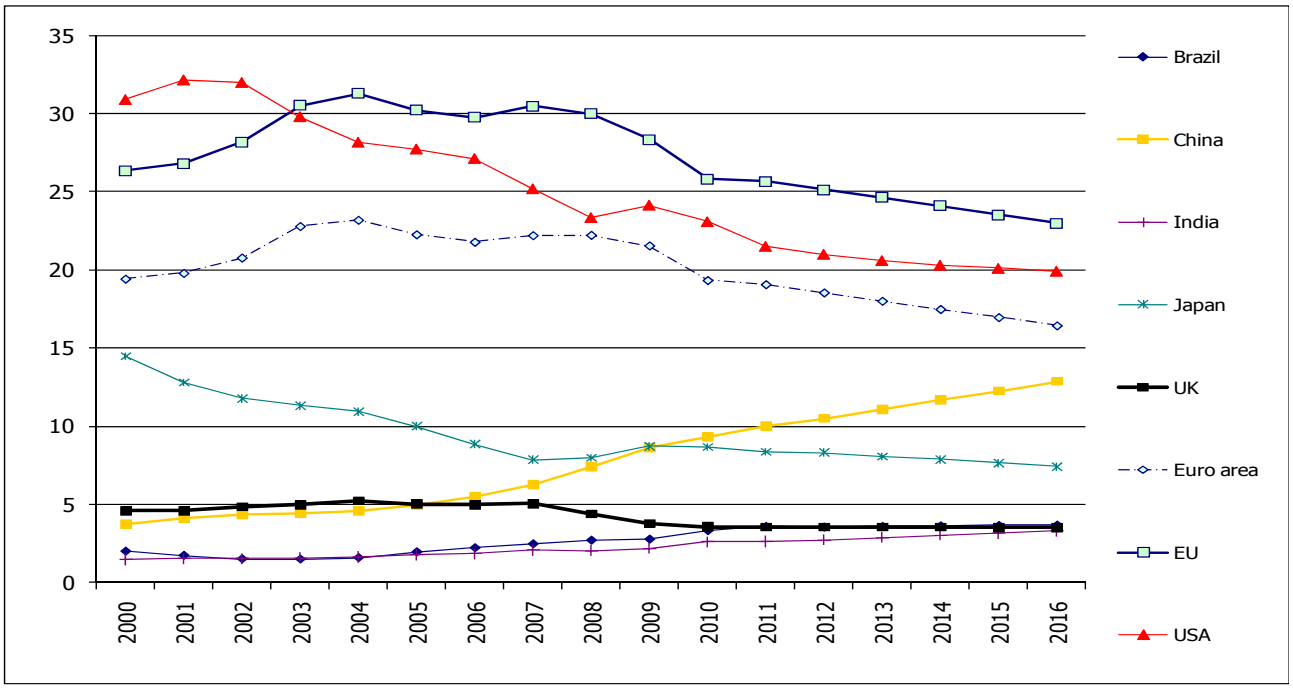
[5] Per una panoramica sulle condizioni di scenario della crisi del 2008 riguardo i tre punti considerati cfr. Rapporto Isfol 2009, Introduzione.

[6] Krugman P., (2008).

[7] Ellis Lucy and Smith Kathrin (2007), The global upward trend in the profit share, Bank for International Settlement, BIS, Monetary and Economic Department, BIS Working Paper. Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, OCSE, dicembre 2011

ulteriormente la domanda interna e aumentare l'indebitamento privato, minando le possibilità di una crescita robusta.

Figura 1.1- Quota del Prodotto interno lordo a prezzi correnti (Produzione mondiale = 100)



Fonte: elaborazione ISFOL su dati IMF, World Economic Outlook Database, September 2011

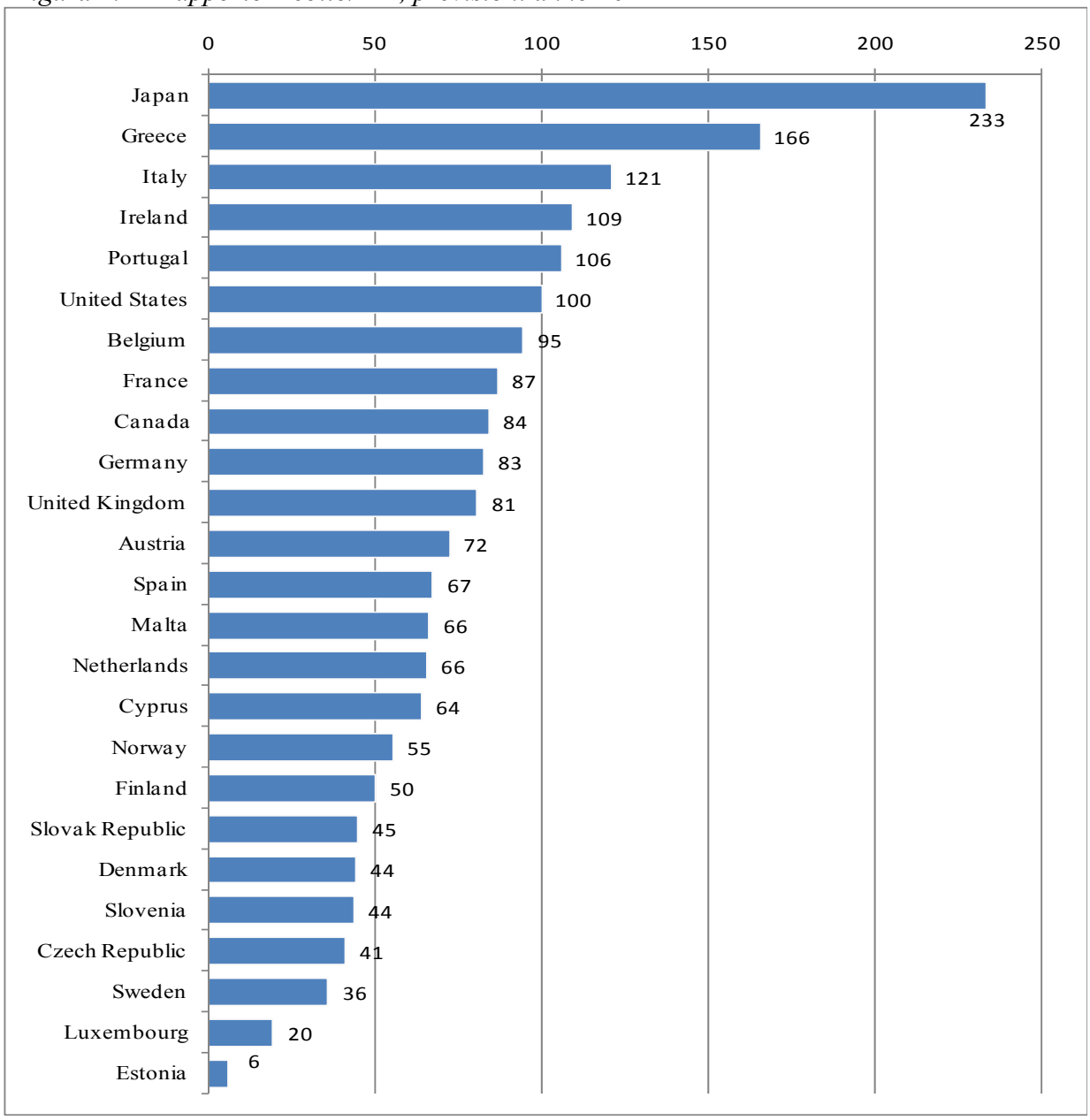
Le difficoltà strutturali presenti nelle economie più sviluppate ben prima del 2008 hanno dunque reso insostenibili per i governi occidentali il costo delle manovre di finanza pubblica adottate durante la crisi finanziaria per scongiurare il crollo dei sistemi bancari sulla scorta della lezione della crisi del 1929. Nelle previsioni del Fondo Monetario internazionale per il 2011, il rapporto tra debito pubblico e PIL dei paesi dell'area Euro maggiormente indebitati si attesta al 165% per la Grecia, al 121% per Italia, al 94% per il Belgio, al 109% per Irlanda e al 106% per Portogallo (IMF 2011)[8]. Per quanto riguarda gli Stati Uniti si stima che tale rapporto supererà, nello stesso anno, il tetto del 100%, con un incremento di quasi 30 punti percentuali rispetto al 2008, quando il rapporto debito/PIL ammontava al 71%. In altre parole, al momento lo stock di debito pubblico americano è, in valore assoluto, più elevato del mondo e il Tesoro americano rappresenta il principale *competitor* internazionale per i Governi europei nel collocamento dei titoli del debito sovrano.

Quanto accaduto nel corso dell'estate del 2011 testimonia la valutazione negativa espressa dai mercati sulla capacità degli Stati di onorare il debito sovrano contratto per il finanziamento degli imponenti Piani di ripresa economica avviato sia in Europa che negli Stati Uniti d'America, in ragione anche del basso tasso di crescita del Prodotto interno lordo in periodo di recessione, elemento che ha fatto precipitare le maggiori economie del vecchio e nuovo continente in una spirale di elevato debito - bassa crescita - elevato onere del debito. In altre parole, si va progressivamente rafforzando l'idea che la bassa crescita economica non riuscirà a garantire alle Autorità nazionali né le risorse finanziarie necessarie per onorare i pesanti interventi sostenuti negli

8[1] Al di fuori dell'area Euro, occorre evidenziare anche la situazione delle finanze pubbliche del Regno unito (uno dei più colpiti dalla crisi del sistema finanziario), dove il debito in rapporto al PIL è passato in tre anni dal 52,04% all'80,76%.

ultimi due anni, né gli interventi a sostegno della crescita interna. Tale scenario è aggravato da costi del debito crescenti in ragione della progressiva sfiducia degli operatori finanziari.

Figura 1.2 - Rapporto Debito/PIL, previsioni anno 2011



Fonte: elaborazione ISFOL su dati IMF, World Economic Outlook Database 2011

La crisi del debito sovrano di alcuni Paesi dell'Unione e le ripercussioni sulla stabilità della moneta unica stanno progressivamente evidenziando alcuni limiti della struttura di *governance* dell'intera Unione europea e dell'area Euro in particolare. I trattati su cui si fonda l'Unione europea si estendono oggi a 27 Stati membri con una popolazione totale, riferita al 2010, che ha superato i 500 milioni di persone e un PIL pro capite pari a 24 mila euro, secondo solo a quello degli Stati Uniti d'America (oltre 35 mila Euro). L'Unione europea ha al suo interno un'area monetaria ormai estesa a 17 Stati membri nella quale è ammessa la circolazione dell'euro.

Gli Stati membri che hanno aderito all'Unione monetaria, come è noto, sono tenuti per trattato al rispetto dei vincoli di Maastricht che ha fissato i parametri massimi del deficit annuo (3% del PIL) e del rapporto tra debito pubblico e PIL (60%).
Sono vincolati inoltre dal cosiddetto *Patto di stabilità e crescita*, e di recente dal cosiddetto patto *Euro-plus*, volto a tenere sotto controllo le proprie finanze. A torto si è ritenuto che, in una prima fase dell'Unione monetaria, queste misure fossero sufficienti a garantire la necessaria coerenza tra il valore degli strumenti denominati in euro e l'efficienza delle istituzioni e dei sistemi economici degli Stati membri che li emettevano, e a tenere sotto controllo il rischio di insolvenza e la stabilità di tali strumenti. In realtà, come noto fin dai primi anni 70 (*Piani Barre, Werner, Optica*)[9], per il funzionamento di un'area di libero scambio con una moneta comune, è necessaria la costituzione di un Governo federale dotato di bilancio autonomo, ovvero di sovranità fiscale per la raccolta dei tributi e le decisioni di spesa[10].
Ancora oggi, nel mezzo della più grande crisi del debito sovrano che il mondo moderno abbia conosciuto[11], gli Stati membri dell'Unione europea, e in particolare il Governo tedesco, oppongono resistenza a interventi solidali perché non riconoscono l'obbligo di soccorso verso gli altri Stati membri dell'Unione monetaria (se non limitatamente agli impegni presi nell'ambito degli accordi con cui è stata data vita alle nuove istituzioni create per contrastare la crisi[12], tra cui l'European Financial Stability Facility - EFSF, il cosiddetto *Fondo salva Stati*)[13].

---

[9] Delors, J, (ed.), .Relazione sull'unione economica e monetaria, ("Rapporto Delors"), Comitato per lo studio dell'unione economica e monetaria nella Comunità europea, 1989. Conseil-Commission des Communautés européennes, (ed.), Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monetaire dans la Communauté, "Rapport Werner", Supplément au Bulletin 11 des Communautés européennes, 1970. Commissione delle Comunità europee, (ed.), Un piano a scadenze per la creazione di un unione economica e monetaria, ("Piano Barre"), Supplemento al Bollettino n. 3 "delle Comunità europee, 1970. Commission des Communautés européennes, DG-II, (ed.), Rapport OPTICA '75, Vers le equilibre économique et l'unification monetaire en Europe, Bruxelles, le 16 janvier 1976. Commission des Communautés européennes, DG-II, (ed.), Rapport OPTICA 1976, Inflation et taux de change: Aspects empiriques et propositions de politique économique dans la Communauté Européenne, Bruxelles, le 10 février 1977.

[10] Il tema è stato oggetto di confronto con il Prof. Dominick Salvatore, Fordham University, New York, in occasione di una lezione che egli ha tenuto su questo tema presso la Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze, il 16 maggio 1994. Il Prof. Dominick Salvatore sosteneva che il sistema monetario internazionale avrebbe assunto in futuro un assetto che non si sarebbe discostato molto da quello allora conosciuto, ma conveniva comunque sulla necessità di un maggiore coordinamento. Egli riteneva, allora, improbabile che nell'immediato futuro si verificassero condizioni tali che il Sistema monetario europeo potesse evolvere in un'unione monetaria tra gli Stati membri e neppure lo riteneva necessario per il completamento del mercato unico. Le condizioni si riferivano, in particolare, alla scarsa mobilità del lavoro in Europa e all'insufficiente predisposizione di un bilancio centrale attraverso il quale operare trasferimenti tra i paesi dell'Unione europea atti a agevolare il superamento di shock asimmetrici. Si concordava allora, e si concorda ancora oggi, col Prof. Salvatore che le suddette condizioni sono necessarie per il passaggio alla moneta unica.

[11] Dai tempi di Edoardo III, Re d'Inghilterra, nel 1343, che non restituì ai banchieri fiorentini Bardi e Peruzzi le somme prese in prestito per combattere la Guerra dei Cent'anni contro la Francia; con la differenza, fondamentale, che oggi la dimensione del debito di alcuni Stati è inferiore alla capacità finanziaria dei maggiori player finanziari globali, essendo questi capaci oggi di far fallire i primi, contrariamente a quanto accaduto nel milletrecento.

[12] "(…) A European Systemic Risk Board (ESRB), which will provide macro-prudential oversight of the financial system, and three supervisory authorities: a European Banking Authority (EBA); a European Insurance and Occupational Pensions Authority and a European Securities and Markets Authority." 3030th Council meeting, Economic and Financial Affaire, Brussels, 7 September 2010.

[13] Il Fondo europeo per la stabilità finanziaria (in inglese, European Financial Stability Facility - EFSF) è stato creato dagli Stati membri dell'area euro a seguito della decisione del 9 maggio 2010, presa nell'ambito del Consiglio Ecofin. Come parte di un pacchetto complessivo di misure di sostegno di 750 mld di euro, l'EFSF può emettere obbligazioni fino ad un tetto massimo di 440 mld di euro, garantite dagli Stati membri dell'eurozona, finalizzate alla concessione di prestiti agli Stati membri in difficoltà, a determinate condizioni negoziate con la Commissione europea, d'intesa con la

Il Trattato di Lisbona, che conferisce all'Unione europea personalità giuridica, apre già oggi, attraverso la possibilità di contrarre obbligazioni (titoli di stato europei, debito sovrano, *bonds*), uno spazio giuridico sufficiente a creare le condizioni per un embrione di progressiva autonomia di bilancio dell'Unione europea[14]. Ciò consentirebbe all'Unione, nel caso della crisi che sta colpendo l'Eurozona, di sostenere finanziariamente i Governi, indebitandosi sul mercato dei titoli di stato a costi inferiori rispetto a quanto gli investitori pretendono oggi dai singoli Stati membri in difficoltà.
In estrema sintesi, le Istituzioni comunitarie mostrano limiti elevati nella capacità di risollevare le sorti del maggiore mercato mondiale, limiti riconducibili principalmente alla ripartizione su tre livelli distinti di *governance* delle politiche economiche: i) politica monetaria, affidata per Trattato alla Banca centrale europea; ii) fiscalità generale, vincolata, ma saldamente compresa nella sfera di sovranità degli Stati membri; iii) politiche del mercato del lavoro, in gran parte di competenza regionale e sub-regionale.
L'architettura istituzionale europea appare pertanto un fattore di estrema debolezza competitiva per l'eurozona. I divari nei fondamentali dell'economia, già ampi tra gli Stati membri che hanno adottato la moneta unica, assumono peraltro una scala dimensionale più ampia rispetto ai nuovi Stati membri. Di fatto, la diversità di condizioni strutturali e le asimmetrie istituzionale dei diversi paesi nell'Unione europea creano differenti regimi di concorrenza: nell'Eurozona, tra l'Eurozona e i nuovi Stati membri, e tra l'Unione europea e le altre aree del pianeta. La mancanza di un solido sistema europeo di *welfare* completa il quadro delle inefficienze e mina il consenso dell'intera costruzione europea.
Nell'eurozona, in particolare, occorre un nuovo ordine europeo di *governance* macroeconomica che non può limitarsi ad un rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche e non può prescindere dal governo di un bilancio federale gestito da istituzioni dotate del massimo grado di legittimità democratica, secondo un principio classico della tassazione negli stati liberali moderni (*no taxation without representation*).
L'architettura istituzionale è, dunque, debole, ma i Governi sono disposti a concedere limitazioni di sovranità solo di fronte al rischio che le difficoltà di alcuni Stati membri (denominati *periferici*) possano minare la credibilità dell'intero sistema finanziario europeo, con ripercussioni di politica interna e costi aggiuntivi per la gestione del debito pubblico nei paesi più indebitati.

Governance e mercato del lavoro in Europa e in Italia

Dato l'assetto istituzionale sovranazionale da cui dipendono le politiche monetarie e fiscali, l'analisi del quadro di *governance* si completa considerando gli effetti sul mercato del lavoro, che è soggetto al necessario intervento pubblico per il suo efficiente e regolare funzionamento[15]. A dieci anni di distanza dal lancio della Strategia di Lisbona, l'obiettivo europeo della massima occupazione totale (70%), femminile (60%) e over-55 (50%), della popolazione tra i 15 e 64 anni di età, preconizzato nella Strategia europea per l'occupazione (SEO, 1997) e sancito nel Consiglio europeo di Lisbona del 2000 non è stato raggiunto. Nell'Unione europea non paiono ancora esserci le condizioni

Banca Centrale Europea e il Fondo monetario internazionale, e soggetti ad approvazione da parte dell'Eurogroup (il gruppo degli Stati membri che aderiscono all'euro).
[14] ISAE (2009).
[15] Nell'interesse generale, per evitare un'allocazione sub-ottimale della forza lavoro; inoltre: "Un mercato imperfetto non garantisce che il lavoratore disoccupato trovi rapidamente un nuovo impiego, malgrado l'impegno profuso nella sua ricerca. La perdita del lavoro si associa non solo a una caduta del reddito corrente, ma a costi rilevanti in termini di tempo e risorse utilizzate nella ricerca, talvolta a un peggioramento delle condizioni psicologiche e di salute." (Draghi M., 2009).

sufficienti per fare dell'Europa l'"economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo".
La Strategia europea per l'occupazione ha chiesto molti sacrifici al lavoro, in termini di flessibilità e adattabilità; la crisi in atto ne richiede ulteriori. Come saranno accolti dipenderà dal beneficio atteso in termini di crescita e occupazione in Europa, e di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.
Si critica la Strategia di Lisbona, e la sua versione rivisitata nel 2005, per aver mancato l'obiettivo di un cambiamento delle politiche europee all'altezza delle trasformazioni dell'economia globale, a causa della scarsa determinazione nel perseguire gli obiettivi, del debole legame tra azione europea e riforme nazionali, e per l'inadeguatezza del bilancio comunitario rispetto agli obiettivi di crescita e occupazione, all'interno di un'Unione europea incapace di parlare nei contesti internazionali con una sola voce (Businesseurope, 2009).
Se il dumping dei diritti mette in crisi il modello sociale europeo e il rispetto dei diritti umani nei paesi emergenti, il problema in Europa non sembra assumere una posizione sufficientemente centrale nel dibattito, né tanto meno trova rappresentanza in una posizione comune di politica estera europea. In un'economia aperta[16], governata con un'unica moneta e un tasso di cambio, nella ricerca del simultaneo equilibrio sui mercati internazionali di merci, servizi e finanza, l'azione dei Governi deve poter contrastare il rischio del *dumping* dei diritti universali effettuato a danno dei mercati del lavoro locali, ma la frammentazione delle politiche economiche ne limita l'azione di contrasto. Occorrono scelte coerenti di politica estera, un bilancio federale e un sistema europeo di welfare.
I sistemi di *welfare state*, sviluppatisi all'indomani della prima rivoluzione industriale, raggiungevano, attraverso l'intervento pubblico, la dimensione ottimale per rispondere ai bisogni socio-sanitari e educativi degli operai e delle loro famiglie concentrate nelle aree industriali in funzione delle produzioni localizzate entro i confini degli "Stati nazione", di antica o nuova costituzione. Erano dotati di risorse commisurate ad arginare le conseguenze sociali delle scelte di mercato di agenti economici operanti su scala regionale o locale (Maddison, 1984). La dimensione assunta oggi dai player globali travalica spesso i limiti della sovranità dei singoli Stati membri che devono ricorrere a forme oggi non automatiche di sostegno degli altri Governi europei per evitare il collasso di un operatore in esso residente[17]. Perfino le organizzazioni sindacali sembrano aver perso la vocazione internazionale nel contrasto al potere dei colossi multinazionali.
La capacità di risposta dell'Unione europea rispetto alle sfide imposte dalla globalizzazione, mentre l'azione a livello nazionale, regionale o locale è, per definizione, inadeguata rispetto alla dimensione della scala dei problemi. Ancora oggi i principali strumenti di politica economica della Commissione europea sono la promozione del *Metodo aperto di coordinamento*, lungo le direttrici delle *Broad Economic Guidelines*, e il potere di sanzionare gli Stati membri che deviano dal sentiero tracciato con il Patto di stabilità, attraverso l'avvio delle procedure d'infrazione. Inoltre, anche l'ultima revisione degli accordi europei, contenuta nel Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, riafferma l'esclusione dello *spazio sociale europeo* dalle regole di armonizzazione (ISAE, 2009).
Nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, le politiche di *flexicurity* hanno rappresentato l'evoluzione più avanzata del modello d'intervento comunitario nel mercato del

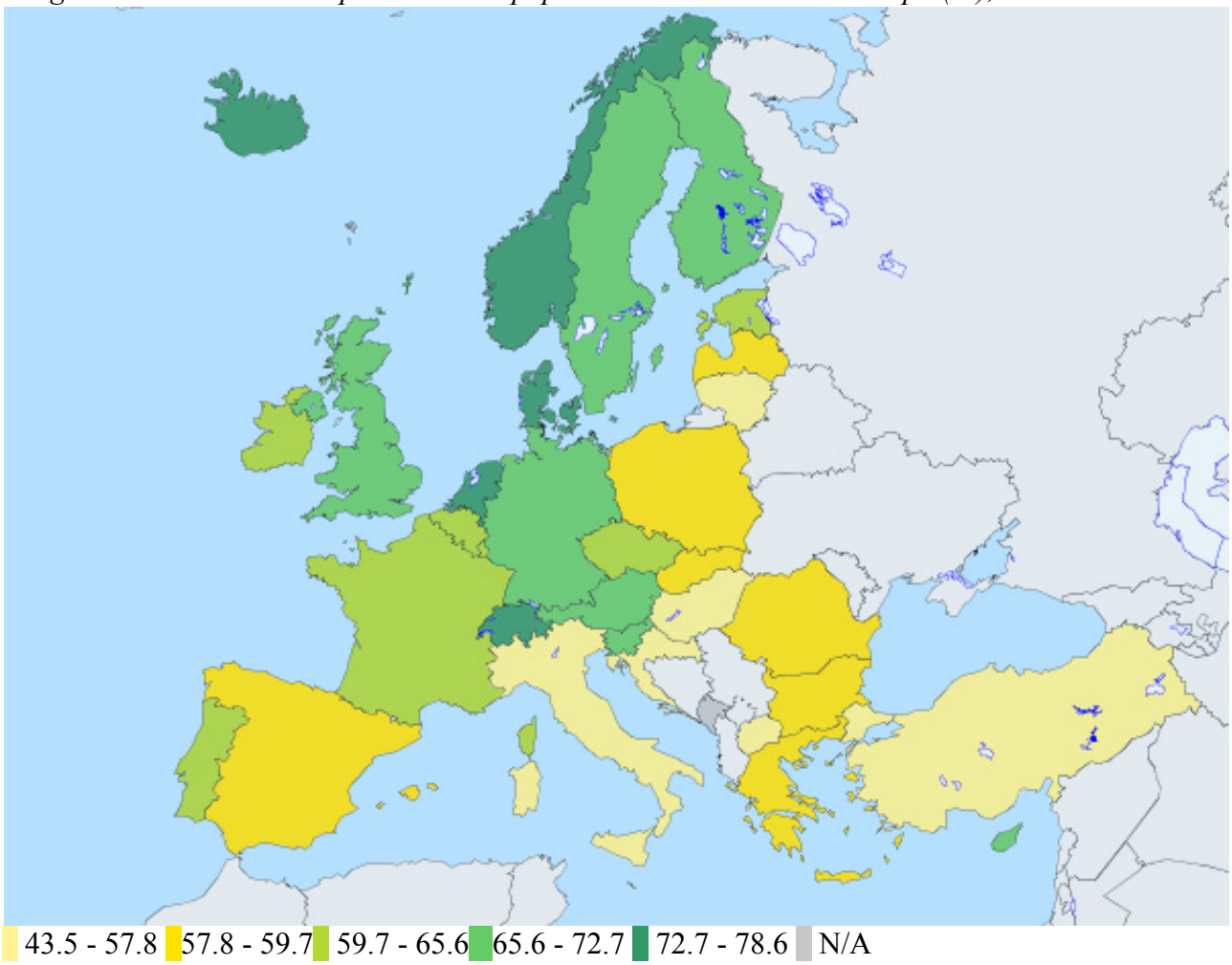
[16] Rispetto ad un'economia chiusa caratterizzata da un unico NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment), un sistema economico aperto agli scambi con l'estero (attraverso le libertà di movimento di beni, servizi, capitali, persone, e tassi di cambio liberi di fluttuare con l'esterno), presenta infiniti tassi di disoccupazione di equilibrio, quanti sono i gradi di competitività del sistema (Baici-Samek Lodovici, 2001)
[17] Fortis Bank(ex Banque Bruxelles Lambert – BBL)

lavoro. La *flexicurity* è apparsa tuttavia a molti come un aggiustamento al margine rispetto al sentiero tracciato dall'Ocse fin dal 1994 (OECD, 1994), incapace di influenzare in modo dinamico l'aggiustamento di medio lungo termine nel mercato del lavoro o di racchiudere i meccanismi automatici necessari per reagire a *shock* esogeni. La flessibilità introdotta in Europa, in oltre un decennio di riforme, ha infatti risposto principalmente al bisogno di superare le rigidità nel mercato del lavoro prodotte dalla stratificazione della regolamentazione e dagli effetti della contrattazione collettiva. In particolare quelle relative alla flessibilità nelle condizioni di contratto al momento dell'assunzione (flessibilità in entrata); al momento dell'interruzione del rapporto di lavoro (flessibilità in uscita), alle quali si fa anche riferimento in termini di maggiore libertà di assumere e licenziare, o col termine flessibilità esterna. Ma anche, nell'utilizzo, del fattore lavoro nello spazio e nel tempo, dentro e fuori i luoghi e l'orario normale di lavoro (flessibilità interna e funzionale).
Sono stati anni di intensa attività di riforma dei mercati del lavoro in Europa, che hanno percorso l'arco di due decenni. La Spagna ha sperimentato la più alta diffusione di contratti di lavoro a tempo determinato, introdotti fin dal 1984 in reazione all'elevata protezione del lavoro a tempo indeterminato che si accompagnava a livelli di disoccupazione media superiori al 20%. Il "Contrato de Fomento de Empleo Temporal", CTFE[18] è stato il principale strumento contrattuale utilizzato. Nel decennio 1985-1994 circa il 95% delle nuove assunzioni sono state fatte in Spagna utilizzando il CTFE, raggiungendo già nel 1995 il picco massimo del 35% del totale dei contratti di lavoro in essere.
In Germania la legge Hartz conosce uno sviluppo in quattro fasi, tra gennaio 2003 (Hartz I e II), gennaio 2004 (Hartz III), e gennaio 2005 (Hartz IV), con cui si introducono, tra l'altro, la semplificazione del lavoro temporaneo, attraverso la possibilità di superare i vincoli legislativi subordinatamente all'accordo delle parti sociali e la semplificazione dei cosiddetti *mini jobs* (*part time* a regime ridotto), l'alleggerimento del sistema di tutela per il licenziamento, attraverso la sostituzione dell'obbligo del mantenimento del rapporto di lavoro con un'indennità in denaro, nel rispetto dei termini previsti per il periodo di preavviso.
In Italia il "Pacchetto Treu" e la "Legge Biagi", rispettivamente nel 1997 e 2003, si fondano, e in taluni casi anticipano, la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia di orario di lavoro, *part-time*, lavoro a termine, monopolio del collocamento, tra le altre. Da noi come in altri Stati membri a contratti di lavoro standard vengono affiancate nuove forme contrattuali a minore contenuto di protezione dell'impiego (*Employment Protection Legislation*, EPL).
Complessivamente, in oltre un decennio di applicazione, la Strategia europea per l'occupazione ha indubbiamente contribuito all'incremento dell'occupazione in Europa, ma ha sollevato, al contempo, allarme per il rischio di un'eccessiva segmentazione nel mercato del lavoro (in alcuni casi prodotto della frammentazione delle forme contrattuali), rispetto al quale le stesse fonti comunitarie hanno richiamato gli Stati membri alla massima sorveglianza, secondo le priorità e i principi del modello di *flexicurity*[19]. Il principale contributo offerto dalla SEO è stato, certamente, la spinta ad elaborare un modello compiuto di intervento pubblico in economia, per il lavoro e per

[18] Contratto a termine, della durata massima di tre anni, e non inferiore a sei mesi, con possibilità di trasformazione, alla scadenza, a tempo indeterminato, alternativa alla possibilità di "liquidare" 12 giorni di salario di buonuscita per ogni anno di lavoro svolto e con il divieto di assumere un altro lavoratore per la medesima posizione lavorativa.
[19] Secondo la comunicazione della Commisisone Europea "Toward Common Principles of Flexicurity, l'equilibrio tra flessibilità contrattuale e sicurezza sociale è raggiungibile attraverso l'interazione di quattro fattori fondamentali: Modalità contrattuali flessibili, politiche attive efficaci; sistemi credibili di formazione continua e sistemi moderni di sicurezza sociale. Per una più esaustiva trattazione del tema si veda "Flexicurity come modello SEO di intervento pubblico per l'occupazione", in Isfol, "Lisbona 2000-2010, Rapporto di monitoraggio Isfol sulla Strategia europea per l'occupazione", Dicembre 2011.

specifiche categorie di lavoratori, finalizzato all'aumento dell'occupazione e alla riduzione del rischio specifico per le categorie più vulnerabili nel mercato del lavoro. Sul piano giuridico, la flexicurity chiama in causa un'evoluzione del diritto del lavoro nei singoli Stati membri, in armonia con la tradizione esistente e nell'ottica di un miglioramento, con l'obiettivo di lavorare per la sicurezza e rivedere gli istituti della flessibilità, per ragionare in termini di flessibilità regolamentata. I limiti del modello sono emersi, in alcuni Stati membri, come l'Italia, a causa sia dei problemi di sostenibilità finanziaria del costo di tali misure, sia delle difficoltà ad intervenire con riforme di carattere strutturale.
Il mancato raggiungimento degli obiettivi fissati per il 2010 nella Strategia di Lisbona, infine, è stato ricondotto allo scarso dinamismo dell'economia europea: il principale ostacolo al pieno raggiungimento dell'obiettivo occupazionale è stato imputato al basso tasso di crescita del prodotto nel decennio, insufficiente rispetto al valore medio, ipotizzato al 3%.

Figura 1.3 -Tasso di occupazione della popolazione 15-64 anni in Europa (%), 2010

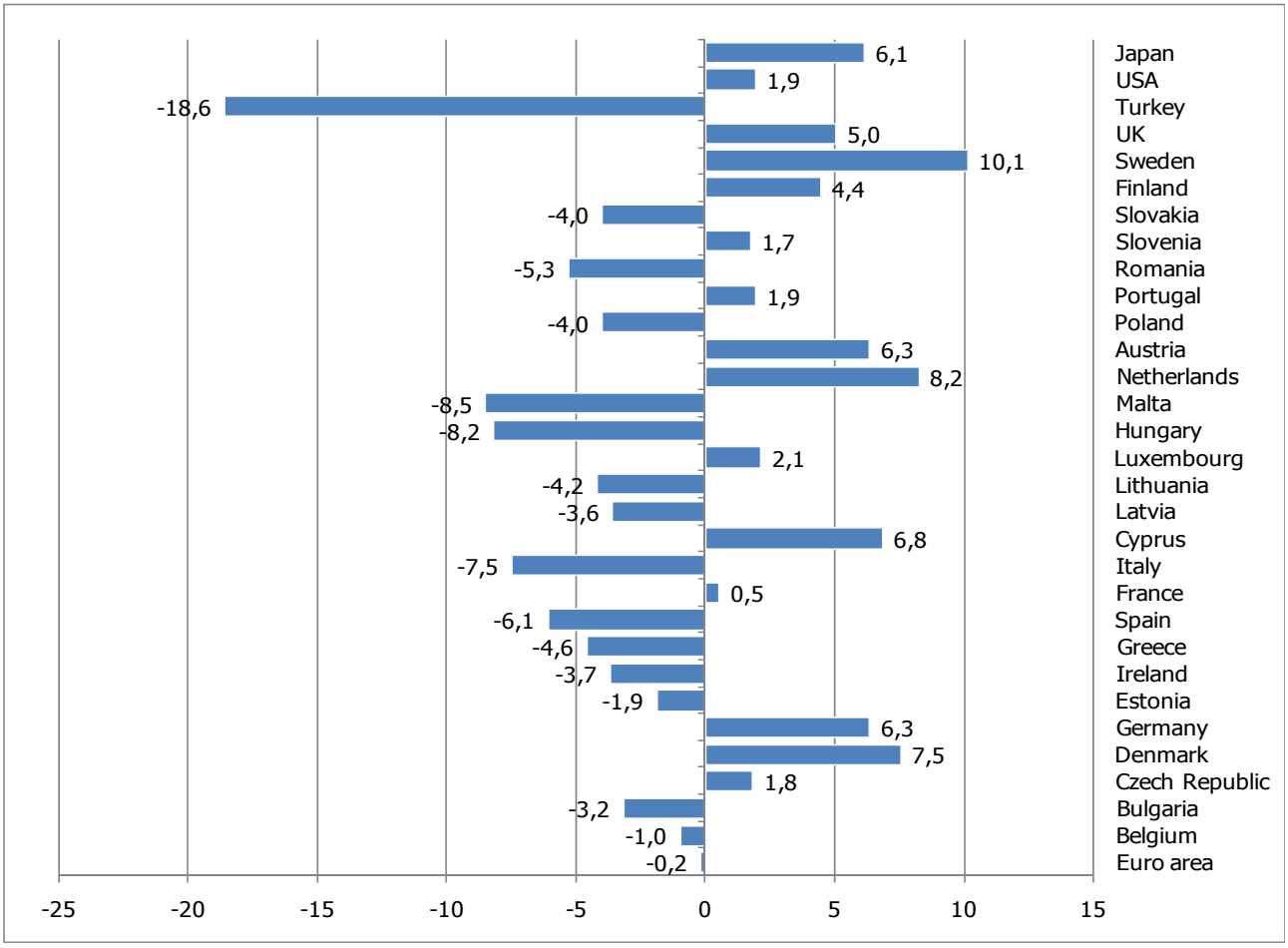


Fonte: EUROSTAT, Legend (Series: 2010)

Tra il 2000 ed il 2009 il Prodotto Interno Lordo dell'Europa a 15 è cresciuto ad una media del 1,4%, inferiore al dato dell'economia statunitense che è cresciuta a ritmi prossimi al 2% annuo. Nell'Unione è stato inoltre ampio il divario nei tassi di crescita, con valori particolarmente elevati in Irlanda (4,1%), Grecia (3,7%) e Spagna (2,9%) e decisamente contenuti in Italia (0,6%) e Germania (0,9%). Alla fine del 2008, al termine di un quadriennio di crescita continua e sostenuta del prodotto, appena otto paesi risultavano prossimi all'obiettivo di un tasso di occupazione del 70%

stabilito a Lisbona, e sedici gli Stati membri che raggiungevano l'obiettivo del 60% di donne occupate nella fascia di età 15-64 anni: il nostro Paese non rientrava tra questi.
Dopo un triennio di complessiva stagnazione in Europa, l'analisi degli ultimi dati disponibili a livello Europeo sul mercato del lavoro, riferiti al 2010, evidenzia principalmente l'importanza dei divari regionali.

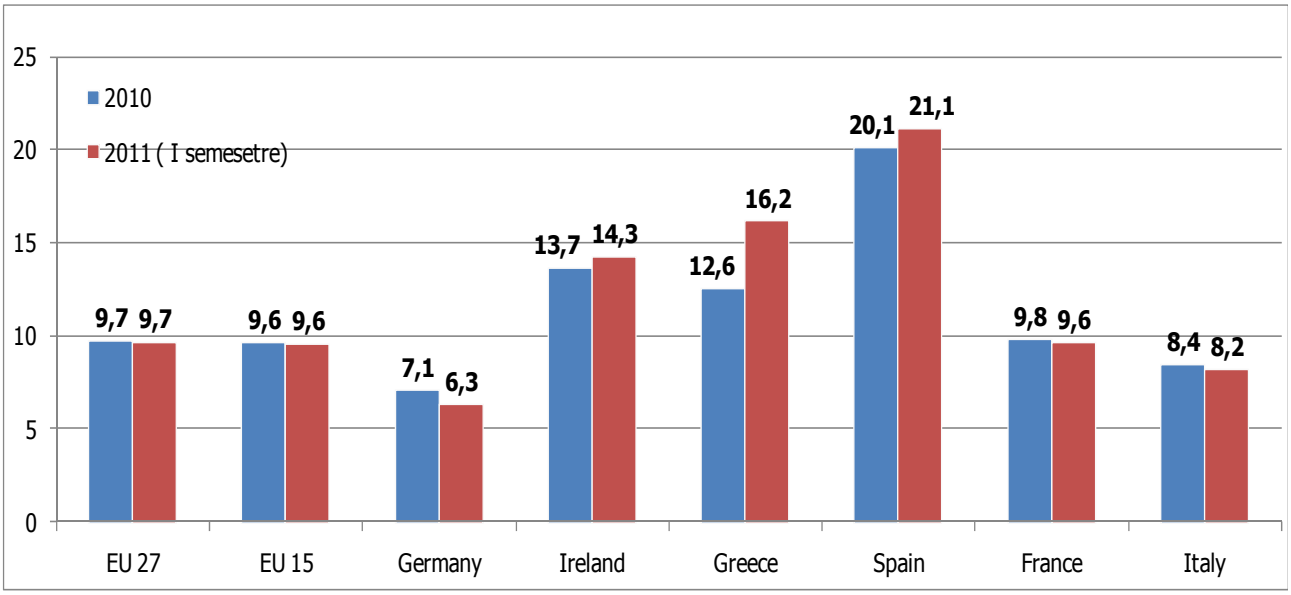
Figura 1.4- Tasso di occupazione. Differenziali rispetto alla media UE, anno 2010



Fonte:elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT

Nell'eurozona in particolare, così come le differenze ancora profonde nei fondamentali dell'economia e nella solidità delle finanze pubbliche hanno prodotto reazioni diverse a shock esogeni, determinando l'accelerazione della crisi del debito sovrano, così differenti assetti di regolamentazione del mercato del lavoro e dei sistemi di ammortizzatori sociali stanno determinando esiti diversi in termini di occupazione, disoccupazione e tassi di attività nei mercati del lavoro regionali. In Spagna, dopo anni di flessibilità contrattuale, lo shock si ripercuote nel mercato del lavoro con picchi del tasso di disoccupazione del 20% che riportano indietro di un ventennio; in Italia, l'occupazione complessivamente regge meglio che in altri Stati membri, in gran parte grazie all'ampliamento temporaneo della platea dei destinatari degli ammortizzatori sociali e malgrado la più amplia flessione del PIL registrata in area euro nel triennio; mentre in Germania le previsioni, in netta controtendenza, per la fine del 2011 annunciano un massimo storico del tasso di occupazione medio che riporta le condizioni del mercato del lavoro tedesco al livello precedente l'unificazione con l'ex Repubblica Democratica Tedesca.

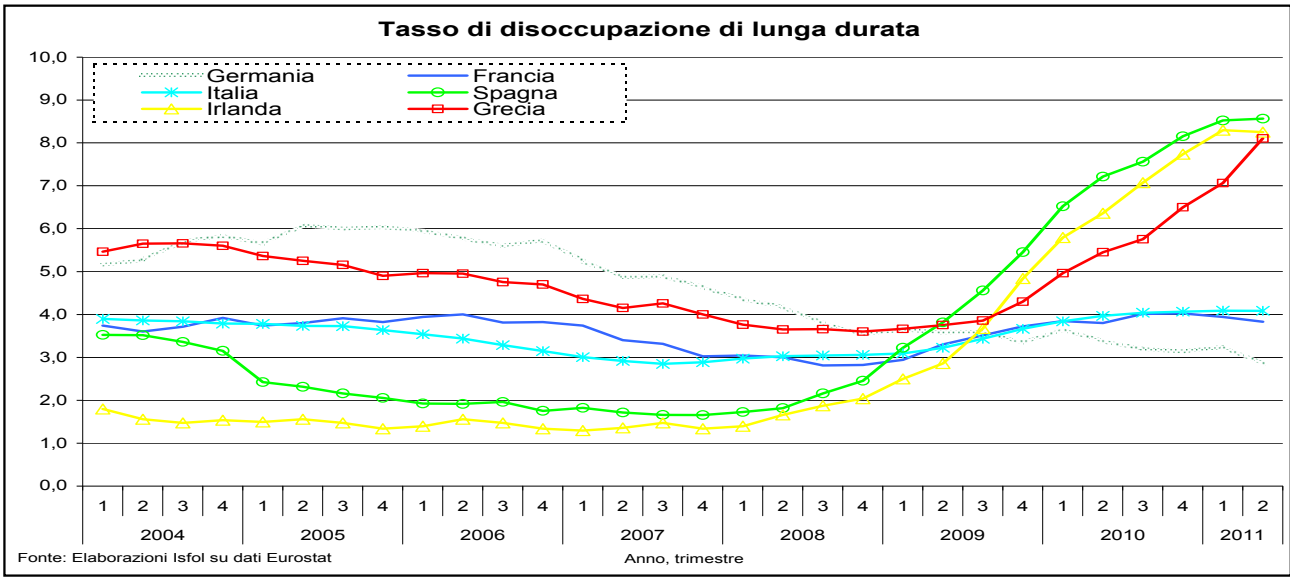
Figura 1.5 - Tasso di disoccupazione in Europa e per alcuni Stati membri europei. Media 2010 e primo semestre 2011



Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT

L'ondata della crisi economico-finanziaria agisce inoltre sui livelli occupazionali in misura differente rispetto ai diversi segmenti della popolazione, registrando un impatto più critico sulle fasce più giovani. L'Italia, in particolare, se da un lato appare allineata al gruppo dei paesi dove la disoccupazione, misurata sulla popolazione totale, non raggiunge livelli a due cifre, dall'altro, presenta forti elementi di criticità relativamente alla componente giovanile, soprattutto in relazione alla disoccupazione di lunga durata.

Figura 1.6 - Tasso di disoccupazione di lunga durata in alcuni Paesi europei, Pop. 15-64, anni 2001-2011



Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT

Il dato sulla disoccupazione di lunga durata, vale a dire la quota di coloro che sono in cerca di lavoro da più di 12 mesi sul totale della popolazione attiva, che è il primo campanello di allarme

della disoccupazione strutturale, in Italia risulta allineato a quello di Francia e Germania e decisamente distante da quanto osservato nei Paesi in forte crisi occupazionale, come Spagna, Irlanda e Grecia. Se riferito alla sottopopolazione giovanile, tuttavia, il livello della disoccupazione di lunga durata del nostro Paese, nel raffronto con i maggiori Paesi europei, risulta più vicino a Irlanda e Spagna che non a Germania e Francia.

Occupazione, disoccupazione giovanile e investimento in capitale umano

Come immaginare il futuro? La sfida della nuova Strategia Europa 2020 è la lotta alla disoccupazione strutturale. Il vincolo della strategia è il livello del debito pubblico raggiunto durante la crisi in Europa, e la coerenza tra politiche monetarie, fiscali e dell'occupazione. Il futuro tracciato nella nuova strategia è una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.
Certamente gli impegni presi nel consesso comunitario hanno il pregio di riportare l'attenzione dei legislatori nazionali e dell'opinione pubblica europea su orizzonti di lungo termine. Sulla carta, il legame tra futuro e condizione socio economica delle nuove generazioni, appare scontato e inquadrato in una logica coerente. Il termine del 2020 riporta lo sguardo lontano, ma la nuova tornata di programmazione sconta dal principio gli effetti del lungo periodo di stagnazione dell'economia che caratterizza l'inizio del nuovo decennio.
Nella Strategia Europa 2020 la possibilità dell'Unione di aumentare la competitività sulla scena globale è ancora principalmente legata alla capacità delle politiche degli Stati membri di concentrare gli sforzi sulla costruzione di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione. Il contributo delle nuove generazioni europee al successo del nuovo progetto è, per definizione, determinante.
Il legame tra crescita e occupazione, nell'economia della conoscenza, dipende fortemente dal livello e dalla qualità delle politiche e degli investimenti in istruzione, ricerca e innovazione. Per formare e accrescere il capitale umano, in particolare, i singoli individui e le società nel loro complesso fanno scelte economiche e sostengono costi legati all'investimento in istruzione. L'importanza dell'investimento in capitale umano non solo in termini di benefici privati, ma di benessere per la collettività, è stata riconosciuta dal Consiglio europeo che, già nella primavera del 2005, ne ha enfatizzato il ruolo determinante per: la crescita economica, l'aumento dell'occupazione, della coesione sociale e della competitività dei sistemi economici. In Europa 2020 gli Stati membri sono invitati a sostenere la formazione delle conoscenze e delle abilità, in linea con le attuali e future esigenze del mercato del lavoro, mobilitando integralmente i fondi UE. Le politiche di istruzione rimangono dunque alla base di qualsiasi politica di crescita economica, e l'incremento dell'occupazione appare sempre più legato all'innalzamento delle competenze della forza lavoro, con particolare attenzione alle esigenze insite nella domanda di lavoro.
Nel documento di programmazione comunitaria per il 2010-2020, per gli interventi nel settore dell'istruzione e formazione continua, nello scenario di base si assume che un quarto degli studenti europei ha difficoltà di lettura, un giovane su sette abbandona anticipatamente il circuito scolastico e quello formativo e solo il 50% degli studenti raggiunge un livello di qualificazione medio. Solo il 30% delle persone di età compresa tra i 25 e i 34 risulta aver conseguito una laurea, a fronte del 40% dei giovani statunitensi e del 50% di quelli giapponesi. Per ridurre il divario, la Commissione europea si è impegnata a promuovere programmi per la mobilità di studenti e ricercatori, favorire l'imprenditorialità attraverso programmi di mobilità per i giovani professionisti e facilitare il riconoscimento dell'apprendimento informale e non formale. I singoli Stati membri sono inoltre chiamati ad incrementare gli investimenti nei sistemi di istruzione e formazione, migliorandone i livelli di rendimento in termini di riduzione dell'abbandono scolastico e di acquisizione di

competenze in linea con le professionalità emergenti nel mercato del lavoro. Viene incoraggiato un miglior utilizzo degli strumenti di primo inserimento nel mercato del lavoro, quali i tirocini e i contratti di apprendistato.
Tali indirizzi paiono particolarmente significativi per l'Italia dove, a una scarsità relativa dei livelli alti d'istruzione, fanno riscontro bassi rendimenti nel mercato del lavoro. In Italia il tasso di occupazione delle persone con titolo universitario è del 79,2% mentre quello delle persone che hanno conseguito il diploma è del 73,1%, ma nella media EU-25 tali valori si attestano rispettivamente al 84,4% e 74,0%. Il tasso di disoccupazione delle persone con titolo terziario è del 5,1%, mentre quello delle persone che hanno conseguito il diploma è del 5,6%, mentre nella media EU-25 tali valori si attestano rispettivamente al 4,5% e al 7,3%.
Questa situazione ingenera un circolo vizioso: bassi rendimenti scoraggiano gli investimenti in istruzione e disincentivano le persone ad ampliare il proprio bagaglio di conoscenze e competenze. La quota di persone di 25-64 anni che in Italia raggiungono un diploma di istruzione secondaria è di circa 18 punti percentuali inferiore alla media EU-25 (54,3% in Italia e 71,2% nell'EU-25, EUROSTAT 2010). Lo scarto rimane significativo per la popolazione con titoli universitari (14,5% in Italia, 25,7% media EU-25) e si amplia ulteriormente per la fascia 25-34 anni (20,2% in Italia, 32,9% media EU-25), con un peggioramento della situazione negli ultimi anni.
Sebbene l'evidenza empirica confermi che i lavoratori con i titoli di studio elevati hanno una maggiore probabilità di trovare un'occupazione rispetto a quelli con titoli di studio più bassi e, inoltre, un rischio di disoccupazione più basso rispetto ai lavoratori in possesso di titoli di studio di livello inferiore, nonostante ciò, i risultati nel mercato del lavoro confermano che in Italia il titolo universitario rappresenta, meno che in altri Paesi, una garanzia di riduzione del rischio di disoccupazione.
L'impatto sull'economia italiana si manifesta in una ridotta capacità di innovazione, considerata il principale motore di crescita economica. Da qui la necessità di interventi coordinati non solo sul sistema d'istruzione-formazione, che puntino alla qualità e valorizzazione del capitale umano, ma anche e soprattutto sul sistema produttivo, attraverso politiche infrastrutturali e industriali, tesi anche a favorire investimenti in ricerca e innovazione. Occorre rilevare che, nel decennio passato, specialmente in paesi fortemente indebitati come l'Italia, in mancanza di un tasso di crescita economica adeguato a sostenere incrementi negli investimenti nei servizi pubblici questi abbiano, piuttosto, subito tagli di spesa e di personale.
Tale quadro è aggravato dalla circostanza che i posti di lavoro altamente qualificati rappresentano in Italia il 19% del totale, contro una media EU-25 del 25% e, di questi, solo il 54% sono ricoperti da persone con istruzione terziaria (nella media EU-25 la quota è pari al 69,5%). Tra le possibili ragioni che spiegano il dato si evidenziano i limiti di un sistema produttivo costituito per circa il 95% da imprese così piccole da non raggiungere un livello di articolazione organizzativa tale da considerare efficiente l'assunzione di un laureato e il costo dell'inquadramento da sostenere in relazione alle competenze di cui è in possesso. Troppo spesso si è parlato di strumentalità e adattamento del lavoro alle esigenze della produzione e troppo poco in termini di ruolo del sistema d'istruzione in relazione alla capacità di vivere appieno i diritti di cittadinanza da parte delle nuove generazioni italiane ed europee.

1.2 Gli indirizzi e gli orientamenti europei*

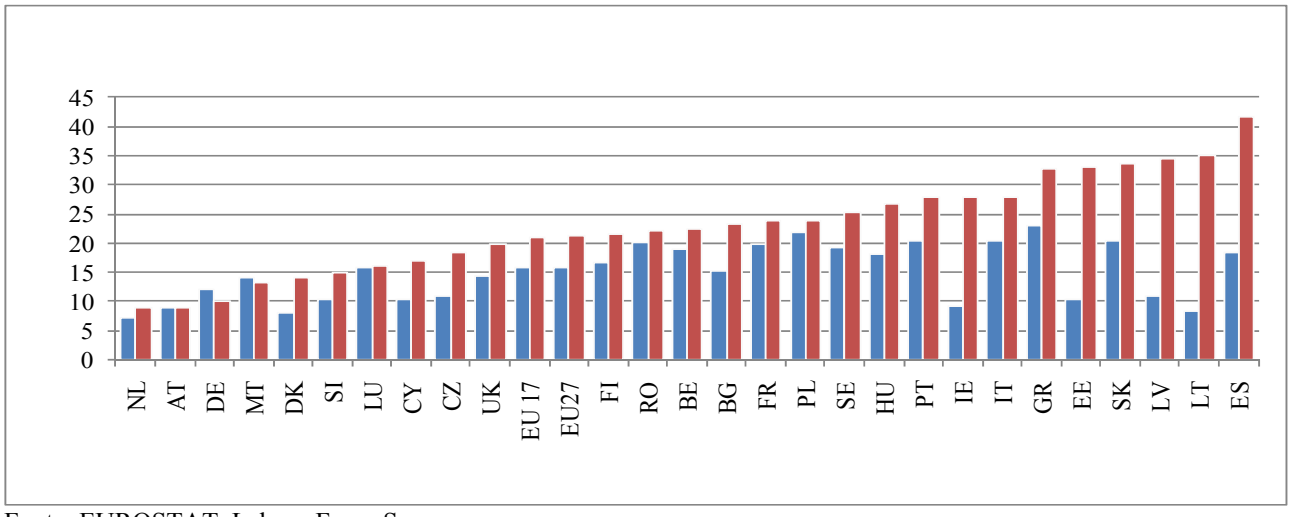
Come visto nel paragrafo precedente, gli effetti della crisi economica hanno fortemente segnato il mercato del lavoro di molti paesi appartenenti all'Unione Europea, comportando sia un generale innalzamento dei tassi di disoccupazione che un aumento dei tempi di ricerca di lavoro e, in ultima analisi, della quota di disoccupati di lunga durata. È indubbio, come meglio verrà illustrato in seguito, che siano state le fasce più giovani della popolazione europea a risentire maggiormente degli effetti occupazionali della fase di congiuntura sfavorevole e non stupisce, quindi, che i principali sforzi della Commissione europea per contrastare la crisi siano stati destinati, in primo luogo, a fronteggiare la disoccupazione giovanile.

Del resto, quest'ultima sta assumendo dimensioni tali che la stessa Commissione si è espressa in termini di "lost generation". Il prolungamento dei temi di acceso al mercato del lavoro e di stabilizzazione dell'occupazione rischia di innescare una serie di conseguenze tali da ripercuotersi lungo tutto l'arco della vita. La prevalenza di contratti non standard tra i giovani con molti periodi di alternanza tra lavoro e inattività produce conseguenze a lungo termine, sul piano professionale e sulle scelte di vita, mostrando un impatto sensibile sul volume dei redditi percepiti nell'intero arco dell'intero percorso lavorativo.

In tal senso, a livello Comunitario si ritiene che la creazione di un terreno favorevole per lo sviluppo delle competenze dei giovani resti lo strumento principale per garantire una reale crescita delle economie europee schiacciate dalla crisi economica. Per tali ragioni sono molte le esperienze di Paesi europei che hanno avviati investimenti sulle competenze e sull'occupabilità dei giovani i chiave anticiclica.

La Commissione europea continua a sostenere la forza di un'economia basata sulla conoscenza e in tal senso è alla popolazione giovanile europea che deve essere garantita la possibilità di esprimere, al massimo, le proprie potenzialità. Le evidenze empiriche sulla condizione giovanile in Europa mostrano che il tasso di disoccupazione per i 15-24enni, registrato nel 2010, è risultato pari al 20,9 nell'area euro e del 21.1% per EU27, con un incremento dal 2007 per entrambi di 5,4 punti percentuali, con l'Olanda che fa segnate il valore più basso (8.7%) e la Spagna presenta quello più elevato (41.6%) con un incremento di oltre 23 punti percentuali dal 2007.

Figura 1.7- Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) nell'UE27, anni 2007 e 2010

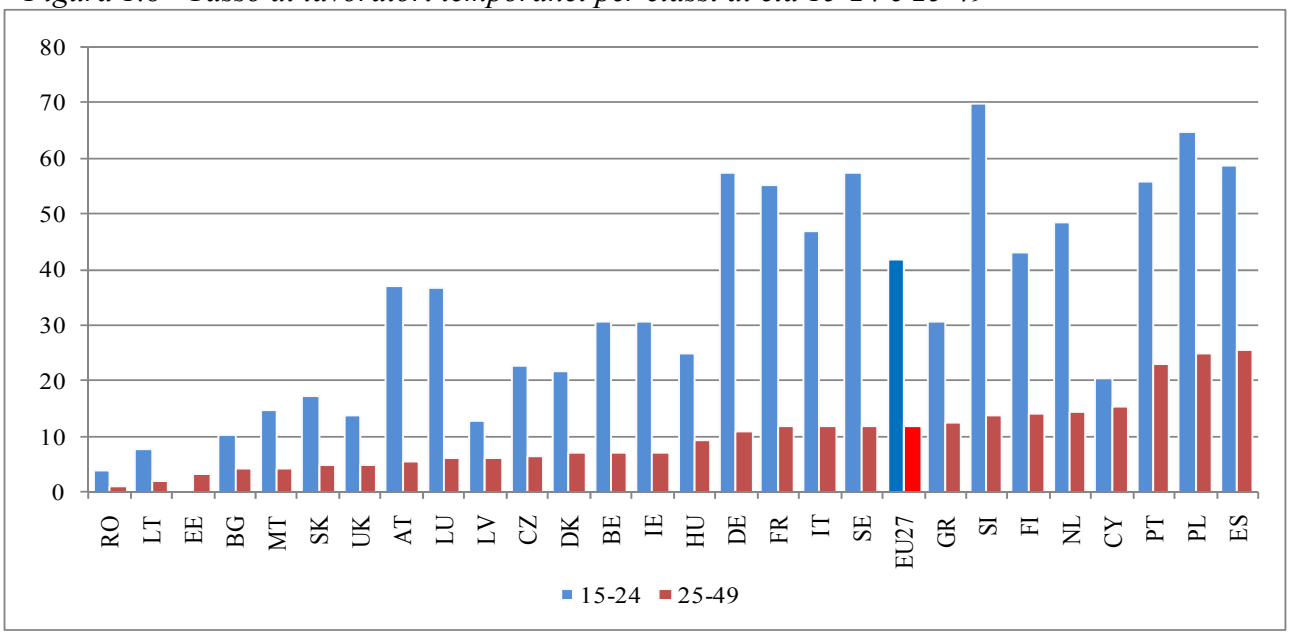


Fonte: EUROSTAT, Labour Force Survey

* A cura di S. D. Rosati.

A fronte di tali dati la Commissione Europea tende a sottolineare come i tassi di disoccupazione giovanile siano strutturalmente più alti della media della popolazione in età da lavoro. La componente più giovane della popolazione è quella che subisce maggiormente le fasi economiche recessive, ritardando ulteriormente l'ingresso nel mercato del lavoro e permanendo nella formazione.
La forte incidenza di contratti non standard tra i giovani rende questi ultimi maggiormente esposti al rischio di congiuntura, dal momento che la contrazione occupazione nei periodo di crisi si manifesta in primo luogo attraverso il mancato rinnovo dei contratti di lavoro temporanei. I dati sul mercato del lavoro giovanile mostrano che il 42% dei 15-24enni ha un'occupazione con contratto temporaneo, a fronte dell'12% dei 25-49enni.

Figura 1.8 - Tasso di lavoratori temporanei per classi di età 15-24 e 25-49



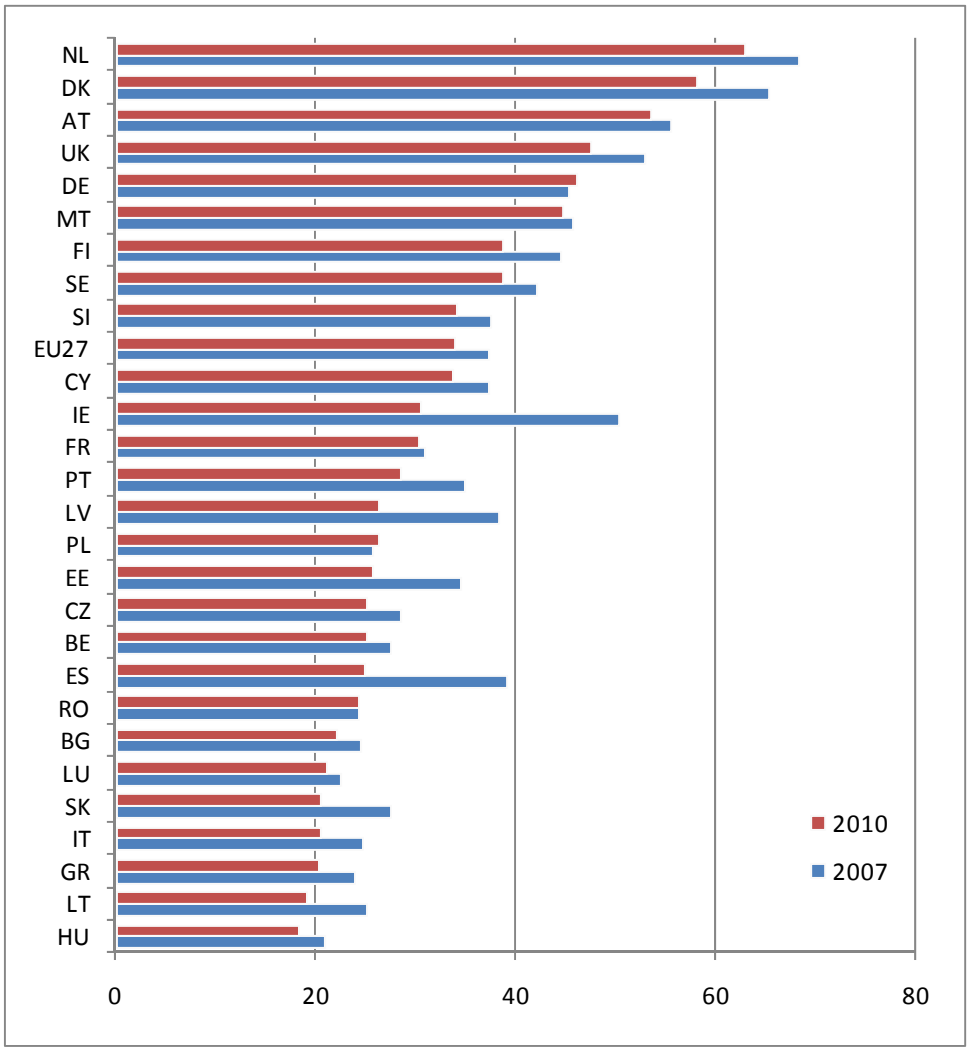
Fonte: EUROSTAT, Labour Force survey (2010)

La fragilità della condizione giovanile nel mercato del lavoro è confermata peraltro dai dati sulla qualità del lavoro diffusi dall'ultima indagine condotta dell'Eurofound[20] sulle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei: i lavoratori in età compresa tra 15 e 24 anni ricoprono posti di lavoro maggiormente a rischio dal punto di vista della salute fisica e psichica; sono loro quelli che maggiormente vengono inseriti in posti di lavoro ad alta intensità produttiva senza averne le necessarie competenze, sottoponendoli a situazioni di stress psicofisico molto alte, con conseguente rischio di incorrere in incidenti sul posto di lavoro.
Nel contesto osservato il livello di istruzione appare un elemento determinante per attenuare le criticità tipiche della componente giovanile della forza lavoro. I dati forniti dall'EUROSTAT sull'andamento della disoccupazione negli ultimi 4 anni, mostrano un livello degli indicatori per coloro che hanno un tasso di istruzione pari a quello della scuola dell'obbligo quasi doppio rispetto a quello dei loro coetanei in possesso di un titolo accademico.
Ma l'impatto della crisi economica sta mostrando un'erosione anche nei livelli di occupazione per i più qualificati. Nel 2010 in tutti i 27 paesi dell'Unione il tasso di occupazione dei giovani (15-24)

[20] Eurofund, Fith European Working Conditions Survey, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010.

con istruzione accademica è diminuito rispetto ai livelli mostrati nel 2007, passando dal 37.3% del 2007 al 34% del 2010.
Tale andamento appare particolarmente allarmante osservando il segmento di giovani che non risultano essere occupati né coinvolti in percorsi formativi o di istruzione (NEET). In tale segmento vanno progressivamente confluendo molti giovani in possesso di laurea; secondo i dati Ocse in Estonia in Grecia e in Italia il 20% circa dei laureati è confluito nei NEET, a dimostrazione delle particolari difficoltà che incontrano tali paesi nel gestire le transizioni tra scuola e lavoro.

Figura 1.9 - Tasso di occupazione dei giovani di 15-24 in possesso di titolo di istruzione terziaria

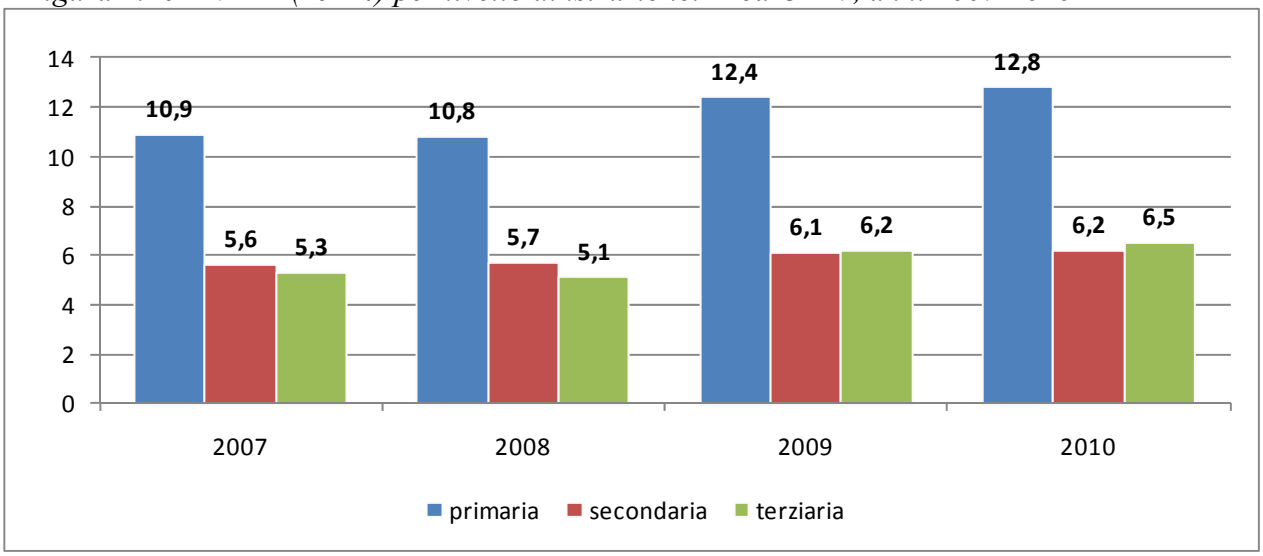


Fonte: EUROSTAT Labour Force survey

I NEET costituiscono il 12.9% della popolazione giovanile europea per un totale di 7.5 milioni di giovani. Si tratta di una categoria molto eterogenea, al suo interno, dove confluiscono coloro che sono disponibili a lavorare e che cercano attivamente un posto di lavoro, coloro che non sono disponibili e non sono attivi nella ricerca di un posto, malati e disabili, giovani con responsabilità di cura verso i figli o propri parenti e che, quindi, non sono disponibili al lavoro.
Come si legge nel già citato studio della Fondazione di Dublino, la "NEET generation" può essere vista come una generazione di talenti sprecati, e di forza lavoro inutilizzata. Questo implicherà dei costi sociali molto alti sia in termini di minori introiti fiscali, che in termini di spese e servizi medici; nonché costi in termini di"mancato inserimento" nel contesto civico e sociale.

Dal punto di vista delle policy a livello comunitario la strategia Europa 2020[21] contiene corposi riferimenti agli interventi da rivolgere al target giovani. Le sfide di Europa 2020, sono dirette soprattutto a dare indicazioni di *policy*, che possano essere utilizzate sia a livello di organismi comunitari, che a livello di decisori nazionali. A supporto della Strategia vengono posti gli "orientamenti integrati di Europa 2020" che definiscono il quadro di attuazione della Strategia stessa e delle riforme che devono essere intraprese dai singoli stati membri[22].

Figura 1.10 - NEET (15-24) per livello di istruzione. Area UE27, anni 2007-2010



Nota: Istruzione primaria, riferimento Isced 1997 - livello 0-2. Istruzione secondaria, riferimento Isced 1997 - livello 3-4. Istruzione terziaria, riferimento Isced 1997 - livello 5-6.
Fonte: dati EUROSTAT, Labour Force survey (2010)

I settori di intervento delineati da Europa 2020 per una crescita inclusiva sono: l'incremento del tasso di occupazione (che ricordiamo è stato fissato al 75% per tutti i target), in particolar modo per donne, anziani e giovani; un tasso di abbandono scolastico inferiore al 10% e portare almeno al 40% la quota di popolazione tra i 30 e i 34 anni, in possesso di un titolo di studio universitario; l'accrescimento delle competenze intese non solo come formazione continua, ma come circuito inclusivo rivolto soprattutto al ri-orientamento professionale; la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.
Tre le iniziative faro[23]d'interesse: *Youth on the move*; u*n'Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro* (meglio nota come An Agenda for new skills and jobs) e la *Piattaforma europea contro la povertà*.
Youth on the move[24] è finalizzata al miglioramento dell'efficienza dei sistemi di insegnamento e ad agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro (Guidelines di riferimento la 9). L'obiettivo è quello di aumentare l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore (al tal fine la Commissione ha stimato che solo due università europee risultano tra le prime 20 migliori

[21] "Comunicazione della Commissione – Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva" COM (2010) del 03/03/2010.
[22]COM (2005) 141 – COM (2007) 803.
[23] La strategia Europa 2020 prevede sette iniziative faro per "catalizzare in progressi raggiunti" nell'ambito dei tre principi generali che la ispirano: crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.
[24]L'iniziativa Faro ha dato vita ad una Comunicazione della Commissione Youth on the move – an iniziative to unleash the potential fo young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union, COM (2010) 447.

università al mondo) e di migliorare la qualità di i livelli di istruzione e formazione in Europa. Occorre inoltre migliorare la mobilità degli studenti europei affinché acquisiscano conoscenze e competenze sul piano formativo e lavorativo al ad alto livello, in grado di permettergli di affrontare un mercato del lavoro in continua, complessa, evoluzione.
L'iniziativa promuove l'implementazione dei programmi europei per la mobilità quali Erasmus, Tempus e Marie Curie; la promozione dei programmi di inserimento al lavoro, quali i tirocini, l'apprendistato e della rete Eures (rete di collocamento europea) per promuovere il primo inserimento lavorativo anche muovendosi sul territorio comunitario. L'iniziativa ha anche dato vita ad una rete denominata Youth@work per la promozione dell'imprenditoria giovanile.
A livello nazionale ai singoli stati membri, sempre dell'ambito di questa iniziativa faro, viene chiesto di garantire maggiori investimenti nei sistemi di istruzione e formazione migliorando, al contempo, le performance dei sistemi di istruzione e puntando a ridurre l'abbandono scolastico. Si chiede, inoltre, di facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro mediante azione politiche integrate che comprendano piani di orientamento, sistemi di consulenza e implementazione dell'apprendistato.
L'iniziativa *New skills for new Jobs* si pone come obiettivo la modernizzazione dei mercati occupazionali consentendo ai singoli cittadini europei di poter incrementare le proprie competenze professionali lungo tutto l'arco della vita, di vedere aumentata la partecipazione al mercato del lavoro e favorita la possibilità di muoversi sul territorio europeo per motivi professionali. In altre parole si punta ad una crescita "inclusiva" che vede come protagonisti proprio i giovani (Guidelines di riferimento la 8).
Stando alle stime del CEDEFOP[25], in Europa, entro il 2020, saranno creati circa 7 milioni di nuovi posti di lavoro e 73 milioni di opportunità di lavoro dovute soprattutto all'incremento esponenziale dei pensionamenti a causa dell'invecchiamento della forza lavoro europea. La maggior parte delle nuove opportunità occupazionali create, saranno ad alto contenuto di conoscenze e di competenze, confermando la persistenza di tendenze storiche nel crescere della domanda di lavoro qualificata, a fronte di un costante calo della domanda di lavoro a basso, o scarso, contenuto di qualifiche.
Il sistema formativo europeo dovrà essere sempre più capace di preparare le persone ad adeguarsi ai continui cambiamenti che si troveranno ad affrontare, non solo rispetto ai propri cicli di alternanza tra vita privata e vita lavorativa, ma soprattutto rispetto ai mutamenti nei cicli produttivi e nelle *skills* richieste. Le analisi del CEDEFOP[26] mettono in guardia anche da fenomeni di *mismatch* che si verificano quando una persona viene impiegata in un lavoro che richiede un livello di istruzione inferiore a quello posseduto, un fenomeno che, attualmente, incide per il 30%[27] delle persone occupate.
Gli strumenti di policy dell'iniziativa Faro sono l'attuazione della seconda fase del programma di flexicurity; l'agevolazione della mobilità della manodopera sul territorio comunitario attraverso il sostegno finanziario del Fondo sociale europeo; lo sviluppo di un sistema di riconoscimento uniforme delle competenze denominato ESCO (*European Skills*, *Competences* and *Occupation*

[25]Il Cedefop ha istituito una solida base per questo tipo di previsioni, che saranno aggiornate ogni due anni. La previsione dell'evoluzione delle esigenze in fatto di competenze è al centro dell'iniziativa europea "Nuove competenze per nuovi lavori". Le nuove previsioni formulate dal Cedefop sull'evoluzione della domanda e dell'offerta di competenze fino al 2020 aggiornano le previsioni effettuate nel 2007/2008, utilizzando nuovi dati e metodi più efficienti per stimare l'impatto a medio termine della crisi finanziaria del 2008 e la conseguente recessione.
[26]Il Cedefop sta iniziando ad analizzare l'obsolescenza delle competenze, per accrescere le informazioni di base per le politiche relative alla formazione permanente, aumentando la conoscenza e la comprensione del modo in cui tendenze e sviluppi influiscono sull'obsolescenza di vari tipi di competenze.
[27] *Skills supply and demand in Europe: medium-term forecast up to 2020* – European Centre for the Development of Vocational Training - 2010

framework); imprimere un forte slancio alla formazione continua lasciando ampio spazio alle parti sociali perché sviluppino iniziative proprie in tale ambito.
I singoli stati membri in collaborazione con le parti sociali, sono sollecitati ad aiutare i giovani, in particolare i NEET e i neolaureati ad inserirsi nel mercato del lavoro offrendo opportunità di stage, di formazione post-universitaria e di monitorare regolarmente i risultati ottenuti dalle politiche di sostegno alla crescita della qualificazione attraverso l'utilizzo del Fse.
Infine, con l'iniziativa faro *Piattaforma europea contro la povertà* si punta a promuovere la partecipazione al mercato del lavoro e a sostenere i sistemi di protezione sociale attraverso programmi volti a sostenere la formazione continua e le politiche attive di inserimento per le categorie a rischio di esclusione sociale, tra le quali viene ricompresa con sempre maggior insistenza, quella dei giovani.
A livello nazionale i singoli Stati membri sono chiamati ad incrementare gli investimenti nei sistemi di istruzione e formazione, migliorandone i livelli di rendimento in termini di riduzione dell'abbandono scolastico e di acquisizione di competenze in linea con le professionalità emergenti nel mercato del lavoro. Si invita, inoltre, ad un miglior utilizzo degli strumenti di primo inserimento nel mercato del lavoro, quali i tirocini e i contratti di apprendistato.
Per combattere gli alti livelli di disoccupazione e quelli crescenti di NEET, gli stati membri devono fare ricorso a misure di *policy* molto simili tra loro, quali fornire incentivi alle imprese, facilitare le transizioni scuola lavoro, anticipare la domanda di competenze e potenziare i sistemi di *matching*.
Una particolare attenzione è riservata all'apprendistato, in linea con gli obiettivi di Europa 2020, che prevede esplicitamente il finanziamento di iniziative per favorire il primo inserimento nel mercato del lavoro dei giovani. Dai risultati del Thematic review[28] elaborato dall'EMCO sulle politiche adottate a supporto dell'inserimento al lavoro dei giovani risulta che provvedimenti quali la riforma dei sistemi di istruzione e formazione, l'apprendistato, gli incentivi per l'occupazione hanno coinvolto, in maniera diversa, tutti i paesi membri dell'Unione.
Entrando nel dettaglio, per quanto riguarda la riforma dei sistemi di educazione**,** Austria, Cipro, Germania, Grecia, Finlandia, Italia, Lussemburgo, Lettonia e Portogallo hanno previsto misure per incrementale la qualità dell'educazione offerta[29]. In particolare in Austria, Germania e Finlandia sono aumentati i giorni di scuola per anno scolastico, e si è ridotto il numero di studenti per aula. In Grecia si è integrato il sistema di scuola primaria con quello di formazione continua, e in Svezia è stato introdotto un nuovo sistema di formazione per i professori universitari.
Un'altra misura che ha coinvolti molti stati membri è stata quella che riguarda la fluidità dell'accesso all'educazione (Belgio, Svezia, Finlandia e Portogallo) attraverso il potenziamento di incentivi rivolti ai più giovani, per l'accesso alla formazione professionale. In particolare in Portogallo, Ungheria, Slovenia e Cipro, sono state previste sovvenzioni alle famiglie e borse di studio per gli studenti interessati alla formazione professione. Una normativa interessante è stata introdotta nel 2009 in Slovenia, con il "New National Vocational Qualifications Act", con la quale si favorisce l'accesso alla formazione professionale dei ragazzi che hanno abbandonato la scuola dell'obbligo.
Molti altri stati membri hanno previsto misure per tamponare il fenomeno dell'abbandono scolastico e favorirne il ritorno nel sistema di formazione. In Grecia si favorisce il reintegro degli *over* 18 garantendo il completamento della scuola dell'obbligo; in Olanda e Portogallo si punta più sulla prevenzione portando la scuola dell'obbligo fino a 18 anni aumentando i controlli sugli iscritti; in Estonia si punta sul supporto durante il percorso scolastico attraverso sovvenzioni e percorsi di

[28] Ad Hoc Group report on the 2010 thematic review – Policies to Support Youth – EMCO 2010
[29] Ad Hoc Group report on the 2010 thematic review – Policies to Support Youth – EMCO 2010

counselling; in Lituania, infine, si è ampliata l'assistenza sociale per i giovani che non sono inseriti né in un percorso formativo né in uno lavorativo attraverso l'aumento degli operatori sociali specializzati nell'intervento in tale campo.
L'Italia, attraverso il Piano di Lavoro 2020[30] ha inteso focalizzare il proprio intervento su diverse azioni: facilitare la transizioni scuola-lavoro; incrementare la formazione tecnica e quella professionale; rafforzare l'applicazione dell'apprendistato; ridisegnare le possibilità di accesso ad una esperienza lavorativa durante e alla fine, del percorso formativo; promuovere le potenzialità di collegamento con il sistema economico degli studenti in percorsi di dottorato.
Stando ad un recente rapporto dell'OCSE *Off to a goodstart?Jobs for youth*[31] sull'occupazione giovanile i governi nazionali devono assicurare che ogni studente che abbia finito il proprio percorso di studi abbia anche acquisito le competenze necessarie ad affrontare il mercato del lavoro. Molta enfasi viene posta anche dall'Ocse alla riforma dei sistemi di formazione, alla politiche attive del lavoro e a quelle di apprendistato per i giovani in condizione di svantaggio.
Stando al Rapporto dell'EMCO l'istituto dell'apprendistato viene utilizzato in misura variabile nei diversi Stati membri: nel Regno Unito e in Belgio, il ricorso all'apprendistato è in aumento, mentre in Irlanda e in Lussemburgo tale forma di lavoro sembra relegata in una posizione più marginale. In Finlandia, in Slovenia e in Italia c'è stato un rifinanziamento di tale istituto proprio a causa della recessione economica al fine di fornire maggiori opportunità di ingresso al mondo del lavoro ai giovani. Nella finanziaria 2011 per l'Italia (come viene più dettagliatamente spiegato nel paragrafo successivo) il finanziamento per le misure di formazione in apprendistato, è stato di 200 milioni di euro[32].In alcuni stati membri, invece, l'apprendistato sta prendendo forma solo ora. È il caso di Cipro, della Lituania e della Romania.
Come si legge nell'ultimo *Foundation Findings*[33] della fondazione di Dublino, l'apprendistato rappresenta l'istituto ideale per l'inserimento nel mercato del lavoro, in quanto viene erogato un periodo di formazione che conduce direttamente all'occupazione con schemi di reddito e tempi di assunzione progressivi e ben definiti. Tuttavia in molti paesi, anche a seguito del periodo di apprendistato, non si riesce a garantire la permanenza in un posto di lavoro, vanificando, di fatto, il percorso svolto. Persino in Germania, dove la cd. formazione duale vanta una tradizione molto ampia e spesso portata ad esempio per gli altri Stati comunitari, ultimamente il 30% dei lavoratori formati resta senza lavoro (alla fine del percorso di apprendistato), mentre un ulteriore 25% confluisce in contratti a tempo determinato.
Quello che occorre incrementare, dicono gli studiosi della fondazione di Dublino[34], in questo periodo di crisi economica, sono gli incentivi all'occupazione rivolti, nella maggior parte dei paesi membri all'assunzione dei giovani, under 25, con bassi livelli di istruzione e gli incentivi fiscali destinati alle imprese e rivolti anch'essi all'assunzione dei giovani e/o alla trasformazione delle forme contrattuali flessibili in contratti a tempo indeterminato.

[30] Varato nel settembre 2009 dal Ministero del Lavoro in accordo con quello dell'Educazione, dell'Università e della Ricerca.
[31] Off to a goodstart?Jobs for youth – OCSE 2010
[32] Maxiemendamento alla Legge di Stabilità 2012 (l. 183/2011)
[33] Coundation Findings – YOUTH AND WORK - European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2011
[34] Ibidem.

1.3 La risposta italiana alla crisi: i principali interventi in materia di mercato del lavoro*

Un angolo di visuale prospettico di rilievo per studiare le *policy* adottate a livello nazionale per il contrasto della crisi occupazionale è fornita dai vari documenti adottati in sede governativa, ove sono enucleati gli impegni assunti dall'Italia nei confronti delle istituzioni comunitarie in materia di lavoro.

Conviene muoversi dal **Programma nazionale di riforma (PNR)** approvato il 10 novembre 2010 dal Consiglio dei Ministri[35]. In tale ambito l'Esecutivo in sostanza ha ribadito i contenuti del **Piano triennale del lavoro**, approvato dallo stesso Consiglio il 30 luglio dello stesso anno, in cui erano tracciate le linee di politica del diritto per il triennio considerato.

Sintetizzando, tre possono essere considerate le "linee di azione" individuate dall'esecutivo per fronteggiare gli effetti della crisi mondiale sul mercato del lavoro interno: la lotta alla irregolarità, l'aggiornamento dei percorsi di transizione scuola-lavoro ed ammodernamento del diritto del lavoro.

In primo luogo, l'Esecutivo proponeva di introdurre modifiche legislative utili a contrastare e reprimere le violazioni della disciplina legale a tutela dei lavoratori. A tal proposito si intendeva agire su due fronti: uno ispettivo, con misure di carattere soprattutto organizzativo, volte a contrastare le forme peggiori di sfruttamento del lavoro, in particolare nei settori e territori a maggior tasso di elusione/violazione della normativa di protezione. Sul secondo fronte, si proponeva, mediante una sperimentata tecnica di deregolamentazione, di far emergere quei fenomeni riconducibili, piuttosto che a forme di illegalità, ad una non adeguata rappresentazione nel quadro giuridico formale. In questo contesto, venivano proposte non solo peculiari misure, in particolare la piena messa a regime dei cd. voucher lavoro[36], ma anche il sostegno a favore di una tecnica di intervento che, come si dirà, è presente anche all'interno delle altre due linee di azioni generali. Nel campo del contrasto alle illegalità era difatti proposto la valorizzazione di una "tecnica sussidiaria di regolazione dei rapporti di lavoro", in particolare attribuendo agli enti bilaterali una funzione di "controllo sociale" e vale a dire la funzione di completamento delle funzioni pubbliche nel campo delle stesse attività di vigilanza.

In secondo luogo, la seconda linea strategica proposta nel Piano triennale concerneva la previsione di interventi finalizzati a superare il "marcato disallineamento tra domanda ed offerta di lavoro", causato – secondo quest'ultimo documento – da una parte dalla assenza di una efficiente e moderna

---

* A cura di M. Marocco.

[35] La Strategia Europea per l'occupazione dal 2005 prevede la presentazione da parte degli Stati membri di Piani nazionali di riforma, frutto dell'integrazione tra orientamenti in materia economica ed occupazionale (vedi Decisione ?). Successivamente alla approvazione del PNR, il Consiglio dei Ministri del 13 aprile 2011 ha deliberato il Documento di economia e finanza 2011 (DEF), documento di programmazione finanziaria e di bilancio previsto dalla L. 7 aprile 2011 n. 39 presentato nell'ambito delle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Il DEF è articolato in tre sezioni: il Programma di Stabilità dell'Italia, l'Analisi e tendenze della Finanza pubblica, nonché, appunto il PNR.

[36] Sin dalla cd. legge Biagi (l. n. 30/2003) era prevista la regolamentazione di alcuni rapporti di lavoro diretti a soddisfare esigenze occasionali a carattere saltuario, con l'obiettivo di far emergere attività confinate nel lavoro nero. Era inoltre predeterminato il campo di applicazione soggettiva, in particolare dal lato dei committenti – limitato ai non imprenditori – e dal lato dei prestatori – in senso generico, i soggetti a rischio di esclusione sociale – nonché individuata la tecnica di regolarizzazione prescelta e vale a dire quella del pagamento della prestazione mediante voucher (buoni lavoro). La misura nel tempo ha ricevuto numerosi rimaneggiamenti nell'intento di estenderne la platea soggettiva ed anche i settori di attività applicabili. Si segnala che da ultimo con il cd. decreto milleproroghe (d.l. 216/2011) sono state prorogate a tutto il 2012 le sperimentazioni relative all'utilizzo dei buoni lavoro per la remunerazione di attività lavorative di natura occasionale svolte – in tutti i settori produttivi – da lavoratori a tempo parziale (con esclusione della possibilità di utilizzare i buoni lavoro presso il datore di lavoro titolare del contratto a tempo parziale) e da percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito (nel limite massimo di 3.000 € per anno solare).

rete di operatori, pubblici e privati, per la gestione delle politiche attive e, dall'altra e sopratutto, dalla marcata separazione tra le diverse fasi di transizione al mercato del lavoro (istruzione, formazione iniziale, formazione continua). Con riguardo a quest'ultimo punto, erano, da una parte, ribadite le linee di intervento già tracciate dall'accordo concluso tra Governo, Regioni e parti sociali del febbraio 2010 in materia di linee guida per la formazione, dall'altra, individuati nuovi interventi. Infatti, rifacendosi a tale Accordo, si sottolineava la centralità del lavoro e la sua valenza educativa e formativa e, "a ricaduta", l'esigenza di riconoscere la capacità formativa dell'impresa e quindi di certificare le competenze acquisite in tale ambito. Accanto a ciò, si accennavano altre misure, che poi hanno ricevuto concreta implementazione (riforma dell'apprendistato, rivisitazione degli *stage*, su cui vedi oltre). Quanto alla rete degli operatori del mercato del lavoro, si rimarcava la necessità di contrastare i canali informali di incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Va detto che, in quest'ultimo contesto, come del resto anche in quello relativo agli interventi formativi, veniva nuovamente richiamato il ruolo della sussidiarietà orizzontale e vale a dire la necessità di riconoscere adeguati spazi gestionali a imprese, organizzazioni collettive ed enti bilaterali.
Infine, la terza linea di azione generale proposta concerneva l'introduzione di un "moderno quadro regolatorio" dei rapporti di lavoro maggiormente rispondente agli attuali assetti della produzione; si intendeva cioè fare riferimento all'ipotesi di disciplinare uno "Statuto dei lavori", ove fissare taluni diritti fondamentali (in particolare: un ambiente di lavoro sicuro; un compenso equo, ma proporzionato ai risultati d'impresa; la formazione continua) riconosciuti "indipendentemente da formalismi e qualificazioni giuridiche". L'intento è quello di allentare la pressione sulla qualifica dei rapporti di lavoro come strumento euristico e di attribuzione delle tutele, invece individuando uno "zoccolo duro di tutele" applicabili a qualsiasi rapporto di lavoro, aldilà della loro natura. Si noti che, anche nell'ambito di questa seconda linea di intervento, rilevava una tecnica di intervento di tipo sussidiario: infatti, accanto alle ricordate tutele inderogabili fissate dalla legge, convivono ulteriori cerchi concentrici di protezione la cui modulazione, con finalità promozionali, è affidata, piuttosto che all'intervento legislativo, alla contrattazione collettiva ed alla bilateralità, per adattare le stesse tutele alle "diverse condizioni di settore, di territorio e di aziende". In coerenza con tale linea di riforma, il Ministero del lavoro nel novembre 2010 ha inviato alle parti sociali una bozza di disegno di legge, che avrebbe dovuto avviare un dialogo in materia, per addivenire alla stesura di un testo legislativo da sottoporre al Consiglio dei Ministri ed al Parlamento[37]. Peraltro, di fronte allo stallo della procedura di dialogo sociale così intrapresa, la proposta – almeno in parte – ha trovato riscontro in una norma che, come si dirà, sembra intesa rafforzare al massimo grado la potestà derogatoria del contratto collettivo rispetto alle disposizioni di legge (vedi più avanti).
Dato conto di tali indicazioni di *policy* – come detto, risalenti al Piano triennale del lavoro e poi confermate nel PNR – è interessante esaminare il processo di effettiva implementazione delle stesse, nonché la dialettica che in tale processo di implementazione si è sviluppata tra autorità nazionali e istituzioni comunitarie, anche incalzate dall'aggravarsi della crisi finanziaria.
Alla prima linea di azione (la lotta all'illegalità) possono essere ricondotte diverse misure, alcune già presenti già nel cd. **Collegato lavoro (l. 183/2010)**, legge approvata, dopo un difficile percorso parlamentare, quasi in contemporanea al più volte ricordato PNR. Nel Collegato è difatti stata rivista la cd. maxi-sanzione per il lavoro sommerso, diversificando e modulando l'apparato sanzionatorio precedentemente previsto[38], si è inoltre ampliata la platea degli organismi di vigilanza

[37] La bozza del ddl si trova all'indirizzo http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/PrimoPiano/20101112_statutodeilavori.htm
[38] Sinteticamente va rilevato che, in coerenza con le indicazioni ricavabili sin dal Piano triennale del lavoro, è stato previsto un regime sanzionatorio di ''favore'' (maxi-sanzione ridotta) nel caso in cui il trasgressore, prima dell'inizio di un accertamento ispettivo, abbia provveduto a regolarizzare, seppur in parte, rapporti di lavoro originariamente instaurati in maniera irregolare. Alla stessa maniera, ulteriore intervento di favore, è l'estensione dell'istituto della

preposti alla irrogazione della medesima sanzione[39], nonché ri-disciplinata la procedura di ispezione nei luoghi di lavoro[40] ed, infine, sono state introdotte modifiche sostanziali al regime sanzionatorio in materia di orario di lavoro[41].

Più specificamente, riconducibile alla *ratio* di contrasto alle forme più gravi di sfruttamento dei lavoratori all'inizio ricordata è l'introduzione nel codice penale, avvenuta con la cd. **Manovra bis 2011 (d.l. n. 138/2011**, conv. dalla l. n. 148/2011), del nuovo delitto di «Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro» (art. 603-bis c.p.), con il quale è duramente sanzionato il cd. capolarato e vale a dire «chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori». La norma dimostra che, nonostante l'oramai consolidato riconoscimento del ruolo delle agenzie private di collocamento, continuano a persistere, in particolare nei settori caratterizzati da un eccesso dell'offerta di lavoro rispetto alla domanda, fenomeni di elusione della normativa del lavoro e di sfruttamento organizzato dei lavoratori.

Il cenno ai canali di incontro tra domanda ed offerta consente – passando alla seconda linea di azione annunciata nel Piano triennale – di ricostruire i più recenti interventi normativi in materia contenuti sia nel già richiamato Collegato lavoro, sia nella cd. **Manovra economica 2011** (d.l. n. 98/2011, convertito dalla l. n. 111/2011). In coerenza con quanto annunciato nel più volte ricordato Patto per il lavoro, difatti, tali interventi sono stai indirizzati nel complesso ad ampliare la platea dei soggetti autorizzati a svolgere attività di *matching*, nell'intento di far "emergere" e regolarizzare alcuni canali informali. È questo il caso soprattutto dei gestori di siti Internet – ma anche delle società di servizio collegate con le organizzazioni datoriali e sindacali, nonché dei patronati – ora autorizzati *ex lege* allo svolgimento della intermediazione, e vale a dire senza la necessità di sottoporsi ad una procedura amministrativa. Quest'ultima semplificazione procedurale, del resto, rientra in una generalizzata operazione di semplificazione amministrativa, al fine di per così dire, abbassare le *barriere di ingresso* al mercato dei soggetti che già beneficiavano di un particolare regime di favore (Scuole, Università, associazioni datoriali e sindacali, Comuni), i quali possono ora accedere al mercato sulla base di una mera procedura di registrazione, senza più la necessità di sottoporsi ad un controllo amministrativo preventivo.

Rimanendo sempre nell'ambito della seconda linea di intervento, gli interventi governativi individuano nel contratto di **apprendistato** il principale strumento per contrastare il disallineamento tra i fabbisogni formativi espressi dalla domanda e l'offerta di lavoro e di riconoscimento della valenza formativa del lavoro, contratto che è stato, pertanto oggetto di un'importante riforma,

---

diffida obbligatoria alla stessa maxisanzione. La diffida, prima non applicabile, consente al trasgressore che, a seguito dell'ordine impartito dal personale ispettivo, regolarizzi la posizione del lavoratore, di essere ammesso al pagamento ai minimi di legge delle relative sanzioni. In controtendenza, non solo con la prospettiva dello "Statuto dei lavori", ma anche rispetto alle indicazioni provenienti dalle istituzioni comunitarie (vedi oltre), è stata la decisione, sempre presa nell'ambito del Collegato Lavoro, di limitare la maxi-sanzione solo al caso in cui il lavoratore ''in nero'' venga di fatto occupato come lavoratore subordinato, diversamente da quanto previsto in precedenza, ove l'applicazione la maxisanzione trovava invece applicazione nei confronti di qualsiasi tipologia di rapporto di lavoro (autonomo, parasubordinato o subordinato).

[39] Mentre in precedenza preposta alla irrogazione della sanzione era la sola Direzione provinciale del lavoro, ora organi di vigilanza competenti sono tutti gli organismi che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza (Guardia di finanza, Inps, Inail, Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane, ecc).

[40] Sono state disciplinate le procedure di accesso presso i luoghi di lavoro, il potere di diffida del personale ispettivo e le agevolazioni derivanti dall'ottemperanza alla diffida stessa.

[41] Sono state ridefinite le sanzioni per le ipotesi di violazione della disciplina relativa alla durata media dell'orario di lavoro, al riposo giornaliero, al riposo settimanale, alle ferie annuali retribuite, ora graduate sulla base del numero dei lavoratori coinvolti nella violazione e del periodo di riferimento.

mediante l'emanazione di un Testo Unico (d.lgs. n. 167/2011). Allo stesso tempo, con la dichiarata finalità di combattere fenomeni elusivi, si è intervenuti sui tirocini formativi e di orientamento, mediante la già citata Manovra bis.

Con riguardo all'apprendistato, innanzi tutto, è stata confermata la natura di "contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani"[42]. Inoltre, seppure cambiano le denominazioni, è stata ribadita la distinzione in tre tipologie, che corrispondono, per finalità, a quelle precedentemente previste, tipologie utilizzabili in tutti i settori ed ora anche nella PA[43]. Si tratta dell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, dedicato ai soggetti dai 15 ai 25 anni, con la possibilità di acquisire un titolo di studio in ambiente di lavoro; dell'apprendistato "di mestiere", per i giovani tra i 18 e i 29 anni, che potranno apprendere un mestiere o una professione in ambiente di lavoro ed, infine, dell'apprendistato di alta formazione e ricerca per conseguire titoli di studio specialistici, universitari e postuniversitari, per il praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche e per la formazione di giovani ricercatori per il settore privato[44]. In verità, da questo punto di vista, è segnalabile una novità: sembra infatti individuabile una quarta tipologia, essendo stata prevista la possibilità di assumere in apprendistato anche i lavoratori in mobilità, ai fini della loro qualificazione o riqualificazione professionale.

La disciplina dell'apprendistato è affidata alla contrattazione collettiva, ovvero alle Regioni, nei limiti dei principi generali fissati dalla legge[45], che si è occupata anche di stabilire le soglie di durata delle singole tipologie[46], gli incentivi normativi legati alla stipula del contratto[47] e di confermare gli

---

[42] La natura a tempo indeterminato del contratto non costituisce una novità; piuttosto, da questo punto di vista, va sottolineato che sembrano legittimate due ipotesi in cui il contratto di apprendistato può essere stipulato a tempo determinato. Da una parte, per i datori di lavoro che svolgono la propria attività in cicli stagionali, i CCNL possono prevedere specifiche modalità di svolgimento del contratto di apprendistato anche a tempo determinato e, dall'altra, come si dirà anche più avanti (vedi nota ?), appare ora ammissibile l'assunzione a tempo anche attraverso le agenzie di somministrazione.

[43] In questo caso la disciplina sarà definita con Dpcm, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

[44] Stante le difficoltà implementative in cui è incappata la precedente disciplina, è previsto l'intervento suppletivo di una fonte alternativa a quella regionale. è infatti che, in assenza di regolamentazioni regionali, l'attivazione di tale tipologia di apprendistato sia rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai singoli datori di lavoro con le Università, gli istituti tecnici e professionali e le istituzioni formative o di ricerca, che si occupano anche di regolamentare i relativi profili formativi.

[45] Tra questi si ricorda: la forma scritta del contratto, del patto di prova e del relativo piano formativo individuale; il divieto di retribuzione a cottimo; la presenza di un tutore o referente aziendale; la possibilità di finanziare i percorsi formativi aziendali con i fondi paritetici interprofessionali; la possibilità del riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e delle competenze acquisite ai fini del proseguimento degli studi nonché nei percorsi di istruzione degli adulti; il divieto per le parti di recedere dal contratto durante il periodo di formazione in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo e, invece, possibilità di recedere con preavviso decorrente dal termine del periodo di formazione. Il Testo unico dispone anche che, ad esclusione del settore artigiano, un datore di lavoro non possa assumere il 100% delle maestranze specializzate e qualificate in servizio tramite tale tipologia contrattuale ed altresì che, ove il datore di lavoro che non abbia alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o che comunque ne abbia in numero inferiore a tre, possa assumere apprendisti in numero non superiore a tre. In questo contesto, è stata introdotta un'importante novità, in quanto è previsto che detta soglia numerica valga non solo quando si tratti di assunzione cui provveda direttamente il datore, ma anche quando si tratti di apprendista inviato in missione da un'agenzia di somministrazione. È stata così riconosciuto che, differentemente dal passato, dette agenzie, nei limiti della disciplina relativa alla somministrazione di lavoro, possano assumere lavoratori anche tramite contratti di apprendistato.

[46] Nel caso dell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale la durata non può essere superiore, per la sua componente formativa, a tre anni, ovvero quattro nel caso di diploma quadriennale regionale. Nel caso dell'apprendistato di mestiere la durata, anche minima, per la sua componente formativa, non può comunque essere

incentivi economici – in particolare la riduzione dei costi previdenziali – in caso di assunzione mediante tale tipologia contrattuale[48] (ma vedi anche più avanti). Il Testo Unico, oltre a riformare le sanzioni in caso di violazioni della disciplina legale[49], ha anche provveduto ad individuare gli istituti di previdenza e assistenza sociale obbligatoria applicabili agli apprendisti, per quanto continui ad essere assente per tali lavoratori la copertura per la disoccupazione involontaria, che rimane affidata ad interventi temporanei e "fuori sistema"[50].

L'altro intervento riconducibile alla seconda linea di azione annunciata nel Piano triennale del lavoro è la rivisitazione dei **tirocini**, cui ha provveduto la l. n. 148/2011. In realtà, la riforma sembra anche, se non maggiormente, rivolta alla prima delle linee strategiche – la lotta alla irregolarità.

Infatti, stante la potestà legislativa esclusiva regionale in materia, la legge è espressamente diretta a fissare dei "livelli di tutela essenziali", ritenuti idonei a contrastare le forme più evidenti di abuso. Ferma restando l'applicabilità della disciplina nazionale in assenza di quella regionale, tre sono i principi che lo Stato ha voluto siano rispettati dalle Regioni nel disciplinare l'istituto. Da una parte, e in via generale, è disposto che i soggetti ammessi alla promozione degli stessi tirocini siano "in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime" e, dall'altro, che i "tirocini non curriculari" possano avere una durata non superiore a sei mesi (proroghe comprese)[51] ed essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati, e vale a dire entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio.

Il riferimento ai soli tirocini "non curriculari" sembra legittimare l'esistenza di una pluralità di tipologie riconducibili all'istituto. Tuttavia, poiché tale categorizzazione non è altrove reperibile, il Ministero del lavoro con la Circ. n. 24/2011 ha dovuto provvedere in questo senso, chiarendo così a quale tipologia di tirocini si applichino i nuovi livelli di tutela minimi. Di fatto, sono state individuate quattro principali[52] tipologie:

---

superiore a 3 anni ovvero 5 per le figure professionali dell'artigianato individuate dalla contrattazione collettiva di settore.

[47] E vale a dire, da una parte, la possibilità di inquadramento fino a due livelli inferiori rispetto alla categoria spettante, in applicazione del CCNL, o ovvero, in alternativa, di stabilire la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale e in modo graduale alla anzianità di servizio e, dall'altra, la non computabilità degli apprendisti nei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

[48] È previsto che, in attesa della riforma degli incentivi all'assunzione, restino fermi i vigenti sistemi di incentivazione economica dell'apprendistato. È inoltre disposto che, ad esclusione del caso in cui siano assunti in apprendistato i lavoratori in mobilità, i benefici contributivi in materia di previdenza e assistenza sociale siano mantenuti per un anno dalla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di formazione.

[49] Oltre a sanzioni pecuniarie legate al mancato rispetto di specifici adempimenti (forma scritta, divieto di cottimo, inquadramento), è disposto che in caso di inadempimento nella erogazione della formazione, "di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità contrattuali", il datore sia tenuto a versare la differenza tra la contribuzione versata e quella dovuta con riferimento al livello di inquadramento contrattuale superiore che sarebbe stato raggiunto dal lavoratore al termine del periodo di apprendistato, maggiorata del 100%, con esclusione di qualsiasi altra sanzione per omessa contribuzione.

[50] È stato il d.l. 185/2008, conv. nella l. 2/2009 ad aver previsto un trattamento di integrazione salariale in favore degli apprendisti sospesi, ovvero licenziati. In questi anni, in mancanza dell'intervento degli enti bilaterali previsto dalla norma, il finanziamento della misura è stato garantito dagli interventi in deroga e dalle risorse regionali (melius comunitarie).

[51] Di durata maggiore possono essere i tirocini promossi in favore di disabili, invalidi fisici, psichici e sensoriali, soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti e condannati ammessi a misure alternative di detenzione.

[52] Dalla ricordata Circolare n. 41/2011 si ricava l'esistenza di altre tre tipologie di tirocini, caratterizzate dalla particolare platea soggettiva cui sono rivolti. Si tratta dei tirocini promossi in favore di soggetti svantaggiati (soggetti in trattamento psichiatrico, di tossicodipendenti, alcolisti e condannati ammessi a misure alternative di detenzione), di quelli promossi "a favore degli immigrati, nell'ambito dei decreti flussi, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale" ed, infine, di quelli rivolti "a ulteriori categorie di soggetti svantaggiati destinatari di specifiche

1. i tirocini "non curriculari" – i soli cui si applicano i livelli essenziali appena ricordati – e vale a dire quelli "espressamente finalizzati ad agevolare le scelte professionali e la occupabilità dei giovani nella delicata fase di transizione dalla scuola al lavoro mediante una formazione in ambiente produttivo e una conoscenza diretta del mondo del lavoro";
2. i tirocini "curriculari", e vale a dire quelli "inclusi nei piani di studio delle Università e degli istituti scolastici sulla base di norme regolamentari ovvero altre esperienze previste all'interno di un percorso forma/e di istruzione o di formazione, la cui finalità (…) sia quella di affinare il processo di apprendimento e di formazione con una modalità di cosiddetta alternanza", per i quali, pur nel silenzio della circolare, si deve ritenere valgano le norme regionali;
3. i tirocini di "reinserimento/inserimento al lavoro", svolti "a favore dei disoccupati, compresi i lavoratori in mobilità, e altre esperienze a favore degli inoccupati", la cui la disciplina è esplicitamente affidata alle Regioni;
4. i tirocini promossi a favore dei disabili, per i quali – si afferma nella Circolare – vale la disciplina specifica prevista dalla l. n. 68/1999.

Anche quest'ultimo intervento (e, in parte, quello in materia di apprendistato) di fatto conclusosi in una moltiplicazione dell'unitaria fattispecie dei tirocini – finalizzata a diversificare la disciplina applicabile a seconda della *ratio*, o della platea soggettiva coinvolta – dimostra la distanza tra la prospettiva dello "Statuto dei lavori", all'inizio ricordata, e i passi in effetti posti in essere per il raggiungimento di tale obiettivo. Resta, infatti, inappagata l'esigenza dell'individuazione di uno "zoccolo duro" di tutele e si conferma uno sventagliamento dei rapporti di lavoro, con l'intento di definirne puntualmente la disciplina – in particolare di tutela – applicabile.

Tale contraddizione emerge anche se si esamina la recente *corrispondenza* tra autorità comunitarie e italiane, con cui le prime hanno cercato di richiamare il Governo italiano al rispetto degli impegni assunti in sede europea, anche con l'obiettivo di assicurare i creditori internazionali relativamente alla credibilità e tenuta complessiva del sistema finanziario e produttivo nazionale.

Il primo stimolo "esogeno" è costituito dalla lettera che, il 5 agosto 2011, la Banca Centrale Europea (Bce) ha inviato al Capo di Governo italiano. In tale ambito, in materia di mercato del lavoro, erano individuati due principali obiettivi: in primo luogo, si incitava ad una "ulteriore" riforma del sistema di contrattazione collettiva, "permettendo accordi al livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione". Seppure, in questo contesto, era richiamato l'**Accordo interconfederale del 28 Giugno 2011**, sembravano richiedersi ulteriori sforzi per il rafforzamento del livello di contrattazione d'impresa, chiamata ad intervenire non solo in materia salariale, ma anche sulle "condizioni di lavoro" applicabili.

Vale la pena aprire un breve inciso relativo ad un istituto regolato dall'Accordo interconfederale appena ricordato, astenendosi da una sua analisi complessiva[53], ma tenendo a mente che esso, dopo un lungo periodo di accordi separati, è intervenuto unitariamente sugli assetti della contrattazione collettiva fissati dal cd. Protocollo Ciampi del 1993. Per quel che qui più interessa, l'Accordo del

---

iniziative di inserimento o reinserimento al lavoro promosse dal Ministero del lavoro, dalle Regioni e dalle Province". Peraltro anche per queste tipologie – sottratti espressamente alla disciplina limitativa contenuta nella l. n. 148/2011 – la Circolare non precisa la disciplina applicabile.

[53] Ci si esime, poiché non rientranti nei limiti dal presente scritto, dall'analizzare di seguito le altre importanti materie disciplinate dall'Accordo interconfederale e cioè le regole in materia di selezione degli agenti contrattuali e di efficacia soggettiva dei contratti collettivi.

2011[54] – disciplina le cd. clausole d'uscita e vale a dire la possibilità che i contratti collettivi aziendali, nel rispetto di quanto previsto dai contratti di livello superiore, possano definire "intese modificative delle regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro" [55].
Tornando alla lettera della Bce, in secondo luogo, in essa si chiedeva l'adozione di "una accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi". In altre parole, l'organismo europeo abbracciando il *mantra* della *flexicurity*, chiedeva uno spostamento delle tutele *dal* rapporto di lavoro *al* mercato del lavoro: una strategia coordinata di politiche di flessibilità in uscita, di assicurazione contro la disoccupazione e di miglioramento della occupabilità è pertanto ritenuta idonea a superare la marcata segmentazione mercato del lavoro italiano[56].
La risposta italiana non si è lasciata attendere e si è – parzialmente – realizzata con la già ricordata Manovra bis, che ha inteso sostenere al massimo grado la **"contrattazione collettiva di prossimità"** e cioè un decentramento degli assetti della contrattazione collettiva, anche con potenziali funzioni di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro. È ivi previsto che, in specifiche materie elencate dalla legge[57] e nei limiti della Costituzione e dei vincoli comunitari, i contratti

[54] In linea con precedenti intese. Ci si riferisce all'Accordo quadro del 22 gennaio 2009, sulla riforma degli assetti della contrattazione collettiva, sottoscritto anche dal Governo, in veste di datore di lavoro, ma non dalla Cgil (vedi punto 16, ove in maniera più vaga erano disciplinate dette clausole).

[55] Il CCNL ha una doppia funzione. In primo luogo svolge una funzione di garanzia generale ("Il contratto collettivo nazionale di lavoro ha la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale"), in secondo luogo definisce i contenuti degli accordi di livello inferiore. Il contratto di livello aziendale, infatti, "si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria": a meno che non sia la stessa legge a definire le materie trattate dal secondo livello di contrattazione, esse sono definite dal CCNL.
Quest'ultima funzione, per così dire, definitoria del CCNL, trova una specifica applicazione proprio in materia di clausole d'uscita: infatti è previsto che dette clausole siano approvate "nei limiti e con le procedure previste dagli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro". Tuttavia, lo stesso Accordo interconfederale dispone che, in attesa di una definitiva regolamentazione delle clausole nell'ambito dei Ccnl, una sorta di loro anticipazione, ricollegata a particolari finalità di sviluppo e di contrasto della crisi. In particolare si prevede che: "Ove non previste (n.d.a. le clausole d'uscita) ed in attesa che i rinnovi definiscano la materia nel contratto collettivo nazionale di lavoro applicato nell'azienda, i contratti collettivi (…) al fine di gestire situazioni di crisi o in presenza di investimenti significativi per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale dell'impresa, possono definire intese modificative con riferimento agli istituti del contratto collettivo nazionale che disciplinano la prestazione lavorativa, gli orari e l'organizzazione del lavoro".

[56] Non si tratta di una novità, è, infatti, evidente l'assonanza con il primo "percorso di flessicurezza" dedicato ai mercati del lavoro segmentati, di cui alla Comunicazione della Commissione europea del 27.6.2007 dal titolo "Verso principi comuni di flessicurezza", COM(2007) 359, def.

[57] È previsto che i contratti collettivi di lavoro, sottoscritti a livello aziendale o territoriale, possano realizzare "specifiche intese" concernenti "la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento:
a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie;
b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale;
c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro;
d) alla disciplina dell'orario di lavoro;
e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento." (art. 8).

aziendali o territoriali possano operare "anche in deroga alle disposizioni di legge (…) ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro". In altre parole, andando anche oltre l'Accordo interconfederale del 2011, le clausole d'uscita concernono non solo il livello di contrattazione gerarchicamente superiore, ma anche rilevanti parti dell'ordinamento giuridico in materia di tutela del lavoro. Le parti sociali sono investite così, ove intendano esercitarlo, di un vasto potere sussidiario di regolamentazione, in linea con la prospettiva dello "Statuto dei lavori" più volte ricordata ed anche con le raccomandazioni della Bce appena sopra riportate. Rimangono però ancora inevase, considerando la prima prospettiva, la precisa individuazione dello "zoccolo duro" di tutele non derogabili dalla contrattazione di prossimità, ed, alla luce della seconda prospettiva, l'individuazione delle tutele *sul* mercato (ammortizzatori sociali e politiche attive). In una parola è assente l'altra *faccia della medaglia del sistema di flexicurity*, la sicurezza.

Tale squilibrio, d'altro canto, è stato pure rilevato in sede comunitaria, in momenti successivi della *corrispondenza* dialettica tra autorità nazionali ed europee, sviluppatosi a seguito del Consiglio europeo del 23-26 ottobre 2011. In tale sede, l'Italia si impegnava ad realizzare "entro 8 mesi, il completamento delle riforme del mercato del lavoro, per superarne il dualismo e favorire una maggiore partecipazione"[58]. In particolare per promuovere un – letteralmente – "efficientamento del mercato del lavoro", gli impegni italiani concernevano due fronti: un primo, da realizzare entro il 2011, era volto a favorire l'occupazione dei giovani e delle donne, attraverso, tra l'altro, la promozione di contratti di apprendistato per i primi e rapporti di lavoro a tempo parziale e di contratti di inserimento per le seconde. Il secondo fronte, per il quale l'Esecutivo chiedeva più tempo (maggio 2012), era espressamente rivolto a favorire una "maggiore propensione ad assumere e alle esigenze di efficienza dell'impresa". A tale ultimo fine, venivano garantite due misure: "una nuova regolazione dei licenziamenti per motivi economici nei contratti di lavoro a tempo indeterminato", nonché "più stringenti condizioni nell'uso dei *contratti para-subordinati*", in quanto ritenuti spesso non genuini rapporti di lavoro autonomo, ma, in realtà, posizioni di lavoro subordinato.

Sebbene tali impegni fossero stati accolti positivamente nell'ambito delle Conclusioni Consiglio della Presidenza e la dichiarazione dei Capi di Stato e di governo dell'Eurozona[59], le istituzioni comunitarie chiedevano subito di entrare nel dettaglio e di chiarirne alcuni aspetti[60]. Due elementi di quello che appare un vero e proprio questionario rivolto alle autorità nazionali, sono di un certo interesse ai nostri fini, confermando il non perfetto equilibrio delle scelte di *policy* compiute, rispetto alle indicazioni comunitarie.

In primo luogo, la UE, nel sollecitare chiarimenti sulle annunciate misure in materia di licenziamenti[61], finiva per dare delle raccomandazioni su futuri interventi legislativi, a suo avviso, auspicabili. Infatti, alcuni dei quesiti posti lasciano trapelare dubbi sulla congruità di interventi di mero rilassamento della disciplina in materia di flessibilità in uscita, rispetto all'obiettivo di

[58] Così la lettera trasmessa il 26 ottobre 2011 dal Presidente del Consiglio dei ministri italiano ai presidenti del Consiglio europeo e della Commissione.

[59] Vedi il punto 6 della Dichiarazione del vertice Euro del 26 ottobre 2011, allegata alle menzionate Conclusioni Consiglio della Presidenza e la dichiarazione dei Capi di Stato e di governo dell'Eurozona.

[60] Si veda la "Richiesta di chiarimenti relativi alla lettera indirizzata dal primo ministro Silvio Berlusconi al presidente del Consiglio europeo e al presidente della Commissione Europea", inviata il 26 ottobre 2011 dal Commissario agli Affari economici della Unione europea, Olli Rehn. Vedi il documento in http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-12-08/documentazione-vertice-europeo-091611.shtml?uuid=Aa7sXQSE&fromSearch

[61] Si chiedeva in particolare: "Per quanto riguarda le previste "nuove norme di licenziamento per ragioni economiche nei contratti di assunzione a tempo indefinito", interesserebbero la legge che dispone licenziamenti individuali o collettivi? Quali parti della legge il governo sta pensando di rivedere e correggere, e in quale modo?" (quesito 19).

"affrontare la segmentazione del mondo del lavoro tra lavoratori a tempo indefinito protetti e lavoratori precari" (vedi il quesito 19). Infatti, in maniera quasi smaccata, le istituzioni comunitarie si chiedevano se, al fine di combattere detta segmentazione, "(…) esistono piani volti a ridurre l'alto numero (46) delle tipologie di contratto di lavoro oggi esistenti" (vedi sempre il quesito 19). In altre parole, anche in sede comunitaria, è stata posta una relazione di causa-effetto tra sventagliamento dei rapporti di lavoro e segmentazione del mercato del lavoro tra *insiders* ed *outsiders*.

In secondo luogo, in connessione implicita con i dubbi appena ricordati, lo stesso questionario chiedeva conto all'Italia della annunciata riforma degli ammortizzatori sociali, che non appariva richiamata nella lettera di impegni del 26 ottobre sopra ricordata[62].

In sostanza, e mettendo insieme le due indicazioni emergenti dal questionario, diminuzione delle tipologie contrattuali e riforma degli ammortizzatori sociali, costituivano/costituiscono punti fermi di un'auspicata riforma della regolazione del mercato del lavoro italiano.

Per rispettare gli impegni che esplicitamente il Governo aveva assunto nell'ambito del Vertice UE dell'ottobre u.s. è stato adottato il cd. **Maxiemendamento alla Legge di Stabilità 2012 (l. 183/2011)**, che ha costituito, di fatto, l'ultimo importante atto del Governo Berlusconi IV, prima delle sue dimissioni.

Nella legge n. 183 (art. 22), per favorire l'occupazione dei giovani e delle donne, si è intervenuti mediante incentivi economici e normativi relativi ad alcune specifiche tipologie contrattuali: apprendistato, part-time e contratti di inserimento. Ancora una volta, in altre parole, si è intervenuti dal lato della fattispecie, introducendo modifiche ritenute idonee a rendere più appetibile l'uso delle stesse da parte della domanda di lavoro. In stretto legame con queste misure, si è, al contrario, introdotto un disincentivo economico all'uso di un'altra tipologia contrattuale – le co.co.co. – quasi a favorire una sorta di *travaso* da quest'ultima tipologia contrattuale verso quelle all'inizio ricordate.

Con riguardo all'apprendistato è stato introdotto un importante incentivo economico sino al 2016 e vale a dire lo sgravio contributivo totale triennale per i datori di lavoro sino a nove dipendenti, nonché uno normativo, relativo alla assunzione tramite tale tipologia contrattuale dei lavoratori in mobilità[63]; relativamente al contratto di lavoro a tempo parziale, sono state previste una serie di modifiche alla disciplina legale, tutte finalizzate a facilitarne l'uso, ma che, al contempo, aumentano il rischio di assecondare l'involontarietà dello stesso[64]. Infine, sono state semplificate le procedure per l'assunzione mediante contratto di inserimento delle donne di qualsiasi età prive di un impiego

[62] Il quesito 21 così recitava: "Nella dichiarazione del summit dei paesi dell'euro del 26 ottobre 2011 si parla espressamente di "impegno […] a rivedere il sistema dei sussidi di disoccupazione oggi molto frammentario entro la fine del 2011, prendendo in considerazione i vincoli di budget", ma di questo non si fa parola nella lettera. Quali intenzioni ha dunque il governo italiano a questo proposito?"

[63] È stata prevista una deroga al divieto per le parti di recedere dal contratto durante il periodo di formazione in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo. Su di un altro piano, ma sempre finalizzata ad incentivare l'apprendistato, è anche la previsione di un finanziamento a favore dell'attività di formazione in apprendistato, pari a 200 milioni € al finanziamento (una quota non inferiore al 50% deve essere destinata in particolare al contratto di apprendistato professionalizzante).

[64] Tre sono state le modifiche introdotte: in primo luogo, è stata ripristinata l'originale previsione della Riforma Biagi (d.lgs. n. 276/2003) che affidava anche alla contrattazione individuale, e non solo a quella collettiva, la facoltà di inserire nel contratto di lavoro le clausole flessibili (variazione della collocazione temporale della prestazione) e quelle elastiche (variazione in aumento della durata della prestazione lavorativa). In secondo luogo, è stata prevista la riduzione da 5 a 3 gg. del preavviso spettante al lavoratore in caso di esercizio dello *ius variandi* da parte del datore di lavoro ed, infine, è stato esclusa la necessità della convalida da parte della Direzione provinciale del lavoro competente per territorio, in caso di trasformazione del contratto da tempo pieno a parziale.

regolarmente retribuito da almeno 6 mesi[65]. Per rendere "più stringenti condizioni nell'uso dei *contratti para-subordinati*" ci si è limitati, invece, a prevedere un innalzamento di un punto percentuale dell'aliquota contributiva a carico degli iscritti alla Gestione separata Inps (al 27, 72% per i "senza cassa"). Va detto che quella predisposta non pare possa ambire ad essere una misura strutturale; peraltro essa potrebbe essere di dubbia efficacia rispetto alla *ratio* annunciata, potendo al contrario risolversi, in assenza di parametri retributivi minimi legali o contrattuali, in una contrazione dei compensi dei collaboratori[66].

Le misure appena sommariamente ricostruite peraltro non rispondono alla raccomandazione comunitaria volta ad una riduzione dello sventagliamento delle tipologie contrattuali, piuttosto agiscono solo del piano delle convenienze economiche, rimanendo data la pluralità di canali di ingresso nel mercato del lavoro (flessibilità in entrata).

Il maxiemendamento non interviene neppure sul piano della flessibilità in uscita e delle tutele economiche in caso di disoccupazione. Le motivazioni del mancato intervento su tali due fronti sono stati esplicitati nella risposta che il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha redatto in data 12 novembre 2011, in risposta al questionario della Ue più volte ricordato[67]. Quanto al primo piano, quello della flessibilità in uscita, nel documento, oltre ad essere richiamata la norma sulla "contrattazione di prossimità" sopra analizzata, in quanto – si afferma – misura che conferisce alle parti sociali la facoltà di derogare alla disciplina legale, inclusa quella relativa ai licenziamenti, si annunciava comunque anche un'iniziativa legislativa in materia[68], che poi però non andata in porto.

Maggiore attenzione a conclusione di questo *excursus* deve essere dedicato al mancato intervento sugli **ammortizzatori sociali**. Nel documento sopra citato del Dicastero dell'Economia, in primo luogo, viene ricordato che la platea dei soggetti potenzialmente beneficiari di trattamenti di integrazione salariale in caso di sospensione del rapporto di lavoro è stata, all'inizio della crisi, estesa. Proprio tale intervento, si dice, ha consentito di mantenere tassi di disoccupazione al disotto della media europea.

Ci si riferisce al cd. decreto anticrisi del 2008 (d.l. n. 185/2008, conv. dalla l. n. 2/2009) ed al successivo Accordo Stato-Regioni del 2009, recentemente rinnovato per il biennio 2011-2012[69], i

---

[65] Sono state standardizzate le modalità di individuazione delle aree geografiche di residenza delle donne che possono essere assunte mediante tale tipologia contrattuale (aree da determinarsi con decreto ministeriale, in cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore almeno del 20% di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10% quello maschile).

[66] D'altro canto, anche il più volte richiamato questionario UE in merito alla annunciata stretta sulle co.co.co, chiedeva: "La prevista applicazione di condizioni più rigide nell'uso di contratti parasubordinati implica cambiamenti dei tassi di contribuzione all'assistenza sanitaria-sociale o anche alle leggi sul lavoro? Se si prevedono cambiamenti anche in questi ultimi, saranno graditi ulteriori dettagli sulle revisioni specifiche che il governo intende introdurre" (quesito 21).

[67] In http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-12-08/documentazione-vertice-europeo 091611.shtml?uuid=Aa7s XQSE& fromSearch)

[68] Si affermava che, per aumentare la propensione all'assunzione a tempo indeterminato, il Governo, dopo una consultazione con le parti sociali, avrebbe agito sulla sanzione in caso di licenziamento ingiustificato, al fine di sostituire la cd. reintegra (art. 18, l. n. 300/70), con una compensazione monetaria, basata sull'età, l'anzianità contributiva e aziendale. L'intervento, si affermava altresì, sarebbe stato diretto a ridurre il grado di intervento della magistratura sull'autonomia delle decisioni imprenditoriali, per ridurre l'incertezza che detto intervento genera su tali scelte.

[69] Si ricorda che con l'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009, sancito nella riunione della Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009, sono stati destinati 8 miliardi di euro, nel biennio 2009-2010, per azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro. Successivamente, l'Accordo Stato-Regioni del 20 aprile 2011 ha disposto la proroga per il biennio 2011-2012 della precedente intesa. L'Accordo più recente conferma lo stanziamento, previsto dalla legge di stabilità, di 1 miliardo di euro per gli interventi a sostegno del reddito, a cui si aggiungono 600 milioni di residui del biennio 2009-2010. Le Regioni concorrono con la parte non utilizzata dello stanziamento di 2,2 miliardi di euro, fino al suo esaurimento.

quali, appoggiandosi anche su risorse finanziarie comunitarie – il cui apporto, anzi, da ultimo è stato innalzato di un 10% – hanno garantito un'effettiva estensione della tutela economica in caso di disoccupazione totale e parziale, aldilà dei settori e dei lavoratori tutelati dal regime ordinario di tutela. I cd. ammortizzatori sociali in deroga, finanziati di anno in anno con risorse a carico della fiscalità generale e gestiti, in maniera concertata, a livello locale, hanno consentito una temporanea gestione dell'impatto della crisi sui livelli occupazionali, seppure con qualche perdurante difficoltà gestionale. Molto sommariamente, si ricorda che inizialmente non poche Regioni hanno avuto difficoltà nel gestire unitariamente procedure ad esse ben note – ci si riferisce alle procedure per l'utilizzo del Fse – insieme a quelle ad esse solo più recentemente attribuite – si pensi ad es. al potere di autorizzazione della concessione degli ammortizzatori in deroga, od alla messa in opera di un'efficiente comunicazione con l'Ente di pagamento dei trattamenti (l'INPS). Resta che alcuni aspetti della concreta gestione delle politiche passive, da una parte, e quelle attive dall'altro, continuano ad essere problematici; con riguardo alle prime, i dati sul cd. tiraggio (si veda il capitolo successivo), sembrano confermare che l'attuale disciplina non pone a sufficienza freno rispetto ad eventuali comportamenti *free riding* sull'uso degli ammortizzatori in deroga; con riguardo alle politiche attive, un problema è stato costituito dalla programmazione delle stesse in caso di sospensioni brevi. Il rischio è quello di indebolire l'impianto di *workfare* voluto dal Legislatore[70] – e che, peraltro, ha giustificato l'utilizzo delle risorse comunitarie – come hanno ammesso Stato e Regioni, quando, nell'ambito dell'accordo più recente, si sono dovute impegnare a prevedere politiche attive e, nello specifico, "una formazione efficace e non derivante soltanto dagli obblighi formali relativi all'utilizzo del Fondo Sociale Europeo".

Oltre alle problematiche gestionali appena menzionate, resta che gli ammortizzatori sociali in deroga – richiedendo tra l'altro, una specifica anzianità aziendale[71] – non proteggono i lavoratori assunti con contratti di breve durata, ma nemmeno i lavoratori autonomi "economicamente dipendenti" (si pensi ai co.co.co con monocommittenza, cui comunque è stata riconosciuta una indennità *una tantum*). Lo stesso documento del Ministero dell'Economia, rispondendo allo specifico impegno ad intervenire sulla materia, cui è stato sollecitato, come detto, dal più volte menzionato questionario della Ue, pur evidenziando l'esistenza di una delega per intervenire in materia (il già citato Collegato ha spostato al novembre 2012 il termine per l'esercizio della stessa) ha ammesso che "qualsiasi riforma in questo campo comporterà l'utilizzo di risorse finanziarie addizionali".

In conclusione, resta da capire se anche nella prospettiva dello "Statuto dei lavori", come sicuramente prevede quella comunitaria della *flexicurity*, l'assicurazione contro la disoccupazione possa costituire una parte di quello "zoccolo duro di tutele" da garantire, aldilà della natura del rapporto di lavoro, mediante il quale si è avuto accesso al mercato del lavoro.

[70] Per *workfare* si intende far riferimento alle norme dirette ad "attivare" i disoccupati che percepiscono sussidi da parte dello Stato, pena la perdita del sussidio stesso. Detta "attivazione" è ottenuta connettendo la politica passiva (il sussidio) ad una misura attiva, cui il disoccupato è tenuto a partecipare, diretta a migliorare la sua occupabilità e vale a dire velocizzare il suo reinserimento nel mercato del lavoro. Nel caso delle sospensioni di breve durata, che danno diritto ad un integrazione salariale, risulta difficile realizzare l'appena ricordata connessione con la politica attiva, stante l'impossibilità spesso di programmare interventi di politica attiva efficaci (si pensi ad un intervento formativo) a favore di lavoratori, di fatto, non inattivi, in quanto il loro contratto di lavoro è solo sospesi e per di più per brevi periodi.

[71] Per la CIG in deroga un'anzianità lavorativa, presso la ditta richiedente il trattamento, di almeno 90 giorni alla data della richiesta, per la mobilità in deroga 12 mesi di anzianità (alla data di licenziamento) presso il datore di lavoro che ha effettuato il licenziamento, di cui 6 mesi effettivamente lavorati, comprese ferie, festività e infortunio.

2 Il mercato del lavoro in Italia: l'occupazione

2.1 Quadro generale*

La fase recessiva mondiale, le cui cause e i cui effetti sulle economie europee sono state richiamati nel primo capitolo si è ovviamente riflessa nei principali indicatori riferiti al mercato del lavoro italiano. Va peraltro segnalato, in linea del tutto generale, come la dinamica del tasso di occupazione complessivo abbia risentito solo parzialmente della sfavorevole congiuntura economica, pur rimanendo ancora molto distante dagli altri Paesi europei. Nel 2010, infatti, la quota di occupati tra la popolazione in età lavorativa in Italia si è attestata al 56,9%, un valore inferiore di 7,2 punti rispetto alla media comunitaria (64,1%). Inoltre, al non certo lusinghiero confronto l'Europa a 27, il nostro paese accompagna una serie di persistenti squilibri che generano una forte eterogeneità nei tassi di occupazione analizzati in base alle caratteristiche socio-demografiche degli individui.

Tabella 2.1 - Tassi di occupazione per alcune delle principali componenti della popolazione. Media 2010 e primo trimestre 2011. Valori assoluti e variazioni assolute e tendenziali rispetto al primo trimestre 2010

		2010	*II-2011*		
			V.ass.	*Var su II-2010*	
				Ass.	*%*
Sesso	Maschi	67,7	67,8	-0,1	-0,2
	Femmine	46,1	46,7	0,2	0,4
Classe di età	15-24 anni	20,5	19	-1,5	-7,7
	25-34 anni	65,4	66	0,1	0,1
	35-44 anni	74,7	75,3	0	0
	45-54 anni	72	72,9	0,5	0,6
	55-64 anni	36,6	37,4	0,8	2,2
	15-64 anni	**56,9**	57,3	0	0,1
	20-64 anni	*61,1*	62,2	0	0
Territorio	Nord	65	65,2	0	0
	Nord-Ovest	*64,5*	64,5	-0,1	-0,2
	Nord-Est	*65,8*	66,3	0,2	0,3
	Centro	61,5	61,9	-0,2	-0,4
	Mezzogiorno	43,9	44,4	0,2	0,3
Titolo di studio	Fino alla licenza elementare	28,8	28,1	-0,6	-2,3
	Licenza media	47,9	47,6	-0,6	-1,4
	Diploma	65,7	66	-0,3	-0,4
	Laurea e post-laurea	76,4	78	0,2	0,3
Cittadinanza	Italiana	56,3	56,6	0	0
	Straniera	63,1	63,5	-0,1	-0,1
	Totale	**56,9**	**57,3**	**0**	**0,1**

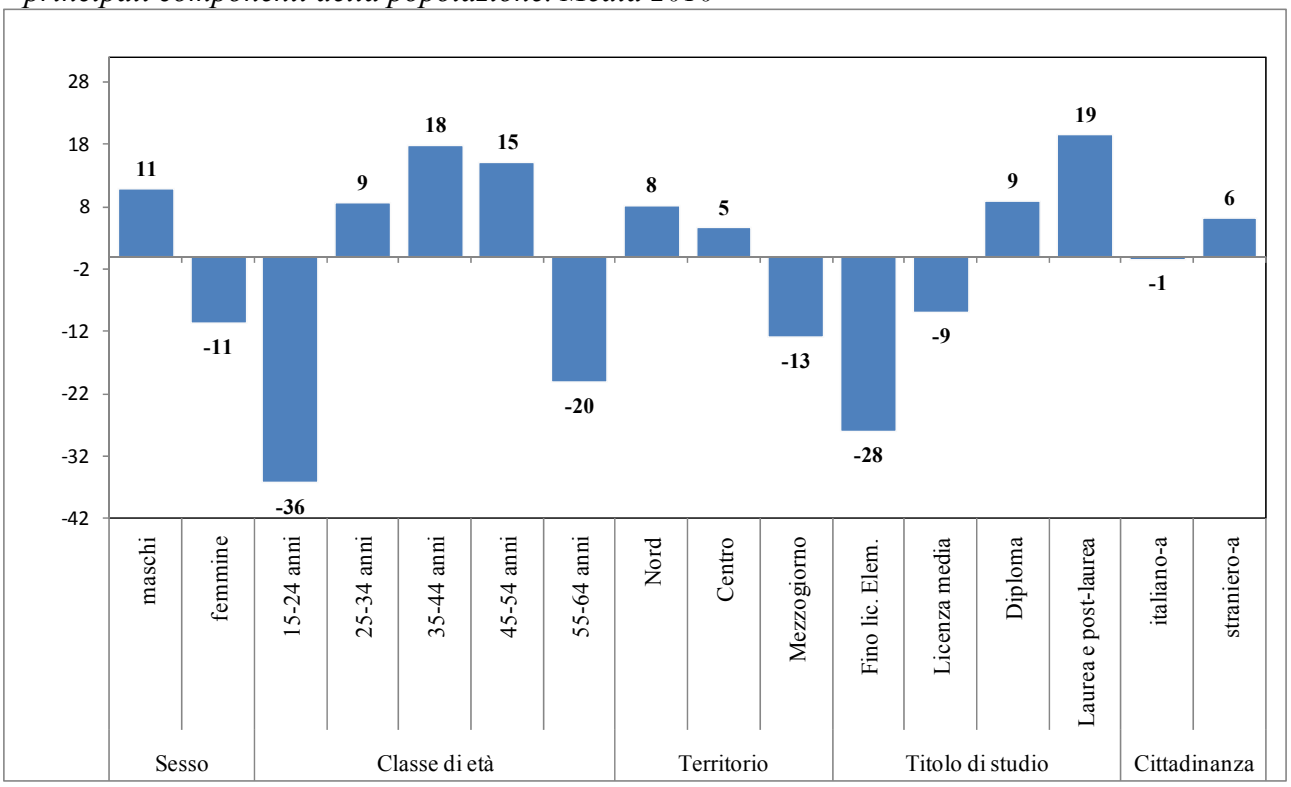
Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

Oltre alle donne, i cui tassi di occupazione risultano inferiori di ben 11 punti rispetto alla media nazionale (e di 12,1 punti rispetto alla corrispondente media europea), a soffrire delle maggiori difficoltà di accesso all'occupazione sono la componente più giovane della popolazione, i lavoratori maturi, gli abitanti del Mezzogiorno e le persone poco scolarizzate (cfr. Tabella 2.1). Le ben note difficoltà di accesso al mercato del lavoro determinano un tasso di occupazione per i giovani in età

* A cura di G. Baronio e E. Rustichelli.

inferiore ai 24 anni di oltre 36 punti percentuali più basso della media totale, mentre la quota degli occupati tra i 55 ed i 64 anni è inferiore di 20 punti rispetto al complesso della popolazione italiana (cfr. Figura 2.1). Nelle aree meridionali della penisola, il tasso medio di occupazione della popolazione in età lavorativa si è invece attestato nello stesso periodo al 43,9%, ciò a dire che la probabilità di essere occupati nel Sud è inferiore di 13 punti percentuali alla media nazionale e di oltre 21 punti percentuali rispetto a quanto accade nel Nord del paese, dove il tasso di occupazione raggiunge il 65,0%. Altro bacino fortemente penalizzato in termini di *chance* occupazionali è quello delle persone con basso livello di istruzione.

Figura 2.1- Scarti assoluti dalla media nazionale nei tassi di occupazione per alcune delle principali componenti della popolazione. Media 2010



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

Tra coloro che non hanno intrapreso o comunque terminato il ciclo secondario inferiore la quota degli occupati non supera il 29%, mentre per chi è in possesso della sola licenza elementare la probabilità di essere occupato od occupata rimane al di sotto dei 48 punti percentuali. Di contro, il possesso di un titolo di studio medio-alto si conferma essere un elemento premiante nel mercato del lavoro italiano, con livelli dei tassi di occupazione che, per i diplomati o i laureati, risultano marcatamente al di sopra della media nazionale (65,7% e 76,4%, rispettivamente). Infine, anche in ragione della relativamente più elevata propensione all'attività e della composizione per età, la componente straniera della popolazione mostra livelli occupazionali decisamente più elevati di quella degli italiani, con una differenza che sfiora i 7 punti percentuali[72]. La relativa tenuta del tasso di occupazione complessivo viene confermata anche dalla lettura dei dati riferiti al secondo trimestre del 2011, sia per ciò che attiene alla popolazione italiana che per quanto riguarda la popolazione straniera. Anche in un contesto congiunturale particolarmente sfavorevole, la

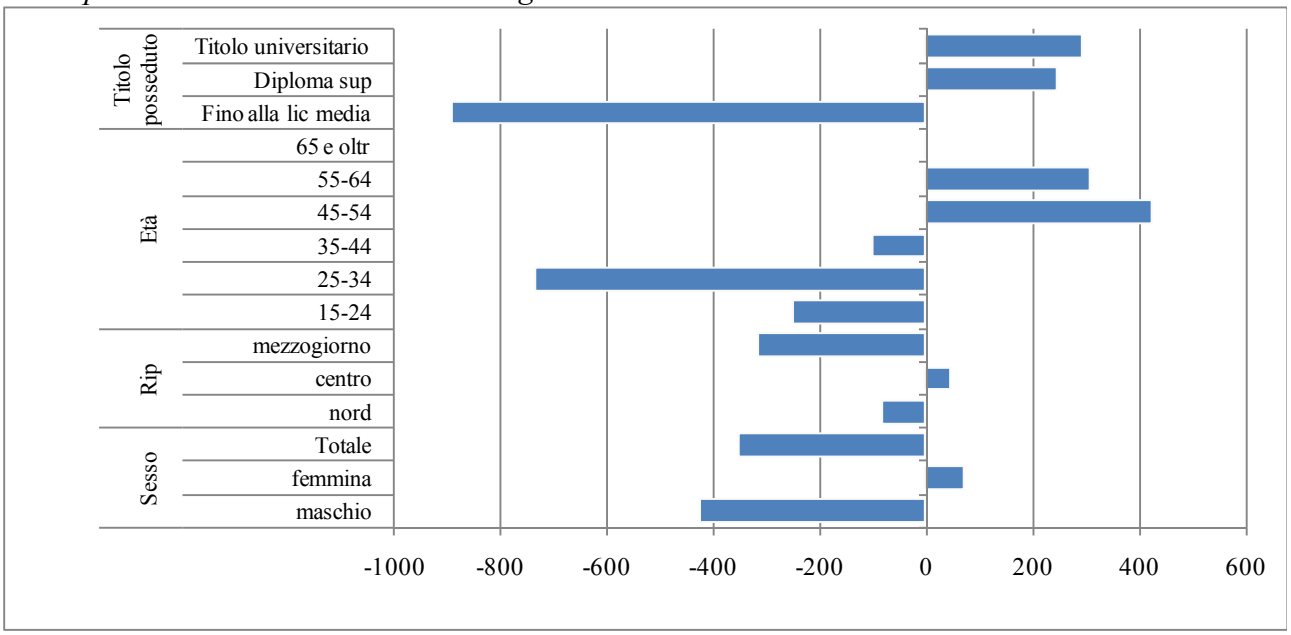
[72] Per una disamina più esaustiva delle caratteristiche e delle dinamiche dell'occupazione straniera si rimanda all'approfondimento nel box dedicato

variazione tendenziale del tasso di occupazione totale risulta infatti pari a zero, attestandosi al 57,3% (cfr. sempre Tabella 2.1). Di contro si accentua la difficoltà per i giovani nel trovare e mantenere un impiego. La classe di età compresa tra i 15 ed i 24 anni, infatti, risulta l'unica coorte a mostrare una contrazione nel livello occupazionale (-1,5 punti in soli 12 mesi) e, in generale, la categoria soggettiva maggiormente penalizzata dalle dinamiche del mercato del lavoro. Nel complesso, sia amplia anche la forbice nei tassi di occupazione tra i laureati ed il resto della popolazione: infatti alla crescita dello 0,2% del tasso di occupazione dei laureati fa da contraltare una contrazione nella quota di occupati tra i possessori di titoli di studio inferiori, con variazioni che oscillano dal -0,6% registrato tra i meno istruiti allo -0,3 registrato tra i diplomati.

2.2 Dinamiche occupazionali nel medio periodo: gli effetti della crisi economica sull'occupazione*

Se la tendenza più recente è quella di una relativa stabilità dell'occupazione, ampliando l'intervallo temporale della nostra analisi è indubbio che la recente crisi economica abbia comunque esercitato un forte impatto sul livello e sulla struttura occupazionale del nostro paese. Tra il 2007 (ovvero l'anno precedente a quello dell'inizio della recessione economica mondiale) ed il 2010 il numero di occupati è diminuito di quasi 350mila unità (cfr. Figura 2.2 e Tabella 2.2), mentre il tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa è sceso di quasi due punti, passando dal 58,7% al 56,9%.

Figura 2.2 - Variazione assoluta di occupati per principali caratteristiche. Confronto tra occupati nel 2010 e 2007. Valori in migliaia



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

Ma chi è che, complessivamente, paga di più la fase recessiva? In effetti, disaggregando i dati per alcune caratteristiche, si nota come non tutti abbiano risentito in egual misura della dinamica occupazionale sfavorevole. Innanzitutto l'occupazione femminile complessivamente sembra tenere e, anzi, accrescere il volume di poco più di 73.000 unità. Al contrario, la platea degli uomini

* A cura di G. Baronio e E. Rustichelli.

occupati scende di oltre 400.000 individui rispetto a 4 anni prima. Sono quindi gli uomini a risentire in maniera più marcata della crisi economica, mentre per le donne gioca maggiormente una dinamica riallocativa nella distribuzione dell'orario di lavoro, con una crescita sensibile del *part-time*[73].

Tuttavia, anche nel contesto del lavoro femminile, si osserva un lieve decremento dei tassi di occupazione della popolazione in età lavorativa che passano dal 46,6% al 46,1%, segnando un preoccupante rallentamento nel perseguimento di livelli occupazionali simili a quelli della maggior parte dei partner europei. Tale contrazione rimane comunque ben al di sotto di quella registrata tra gli uomini tra i quali, nei quattro anni considerati, il tasso di occupazione scende di 3 punti percentuali passando dal 70,7% al 67,7% - un livello che non si registrava dal 2000.

È tuttavia tra le coorti più giovani della popolazione che si sono verificate le peggiori *performance* dal punto di vista occupazionale. Basti osservare che il saldo occupazionale negativo per 350.000 unità riferito al periodo 2007-2010, è il frutto di dinamiche diametralmente opposte: gli occupati in età superiore ai 45 anni aumentano di circa 730mila unità mentre le restanti fasce della popolazione scontano una drammatica contrazione del numero di persone in possesso di un impiego pari ad un milione e 81mila individui. Tale dinamica recessiva ha inciso particolarmente sulla classe dei 25-34enni, comportando una vera e propria emorragia occupazionale consistente in circa 732.000 posizioni lavorative.

Tabella 2.2 - Tassi di occupazione 2007-2010

		2007	*2010*	*Var. ass.*
Genere	Maschio	70,7	67,7	-3,0
	Femmina	46,6	46,1	-0,5
Età in classi	15-24	24,7	20,5	-4,2
	25-34	70,1	65,4	-4,7
	35-44	76,8	74,7	-2,0
	45-54	72,9	72,0	-1,0
	55-64	33,8	36,6	2,8
Ripartizione geografica di residenza	Nord ovest	66,0	64,5	-1,5
	Nord est	67,6	65,8	-1,8
	Centro	62,3	61,5	-0,9
	Sud e isole	46,5	43,9	-2,6
Titolo di studio	Fino alla licenza media	46,8	43,8	-3,0
	Secondaria superiore	67,9	65,8	-2,1
	Laurea/dipl.univ	77,8	76,5	-1,3
Totale		**58,7**	**56,9**	**-1,8**

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, RCFL

A parziale attenuazione delle cifre assolute, va considerato che nelle differenti dinamiche occupazionali giocano un ruolo importante anche aspetti di tipo demografico. Nei 4 anni considerati, infatti, per effetto dell'invecchiamento della popolazione italiana, il numero di persone con almeno 45 anni è aumentato di quasi un milione e mezzo, passando da circa 26.600.000 unità a oltre 28.000.000. Al contrario, la popolazione dei 15-44enni si è ridotta di circa 390mila unità. Conseguentemente, il tasso di occupazione è rimasto pressoché invariato per gli *over* 45 (era pari al 33% nel 2007 e al 32% nel 2010), mentre è comunque diminuito per gli appartenenti alla classe di età 15-44 (61% nel 2007 e 58% nel 2010).

[73] Nell'intervallo 2007-2010, la quota di donne con contratto *part-time* è passata dal 26,7% al 29,1%, a fronte di una sostanziale stabilità della corrispondente quota di uomini (5,1% nel 2007 e 5,5% nel 2010).

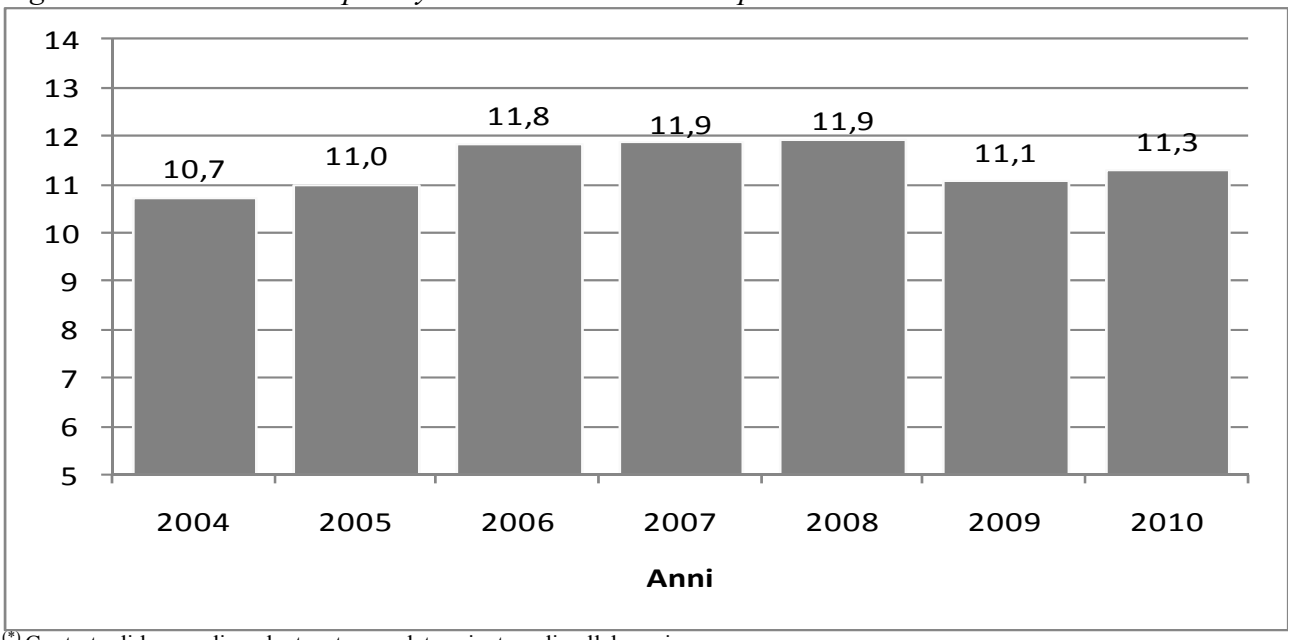
Le fasce giovanili - quella degli individui in età compresa tra i 15 ed i 24 anni ed i 25 ed i 34 anni -, fanno registrare, del resto, le contrazioni più significative nella quota di occupati, rispettivamente pari a 4,2 e 4,7 punti percentuali, per una diminuzione complessiva del tasso di occupazione per la fascia di età 15-34 anni di ben 5,2 punti percentuali[74]. Mentre la tenuta dei tassi occupazionali per i "lavoratori anziani" appare in larga misura conseguenza delle politiche di protezione e salvaguardia del posto di lavoro descritte nei capitoli precedenti (in particolare la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria ed in Deroga), che hanno sensibilmente ammortizzato l'effetto recessivo sui cosiddetti "lavoratori *insider"*; la sfavorevole dinamica occupazionale delle classi giovanili va imputata da un lato ad una diminuzione nei tassi di rinnovo e conversione dei contratti atipici – che investono generalmente tale fascia di popolazione - e dall'altro ad una incapacità del sistema produttivo di creare nuovi posti di lavoro destinati alle coorti entranti.
Nell'analisi delle dinamiche di medio periodo, va osservato che, anche in un periodo di forte recessione, si conferma il vantaggio relativo connesso al livello di scolarizzazione conseguito dagli individui. Tra il 2007 ed il 2010, infatti, il numero di occupati cresce di 540 mila unità tra coloro che possiedono un titolo di studio medio-alto (diploma di scuola secondaria superiore o titolo universitario), mentre diminuisce di 890 mila unità tra coloro che hanno conseguito al massimo la licenza media. Tuttavia, il fenomeno sembra da ascrivere più ad una variazione della composizione dell'offerta di lavoro che ad una maggiore qualità della domanda di lavoro. Se è vero che i tassi di occupazione della popolazione in possesso di titoli di studio inferiori al diploma diminuiscono di 3 punti percentuali, tale flessione coinvolge anche i laureati (-1,3%) e i diplomati (-2,1%), a testimonianza del fatto che la domanda di lavoro da parte del tessuto produttivo non è stata in grado di assorbire completamente la crescente offerta di lavoro qualificato proveniente in particolare proprio dalle fasce di popolazione più giovani.
Infine, la crisi economica ha accentuato pesantemente il già notevole gap territoriale che caratterizza l'economia italiana. Sempre nel periodo 2007-2010, il mezzogiorno fa registrare, complessivamente, una perdita netta di quasi 315 mila posti di lavoro. Più contenuto, anche in virtù del maggior ricorso alla CIG, il dato relativo alle regioni del Nord che, nello stesso arco di tempo vedono ridursi il numero di occupati di 83mila unità. Sostanzialmente indenne è l'area del Centro Italia che vede, anzi, crescere il proprio numero di occupati rispetto al 2007 di poco meno di 48mila unità. Si allarga, conseguentemente, la forbice nei tassi di occupazione tra il Sud Italia e la parte più dinamica e produttiva del paese, con un differenziale tra Nord-Est e Italia insulare e meridionale che tra il 2007 ed il 2010 passa da 21,1 a 21,9 punti percentuali. È infatti pesante la contrazione nella quota di occupati nelle aree del Sud Italia che, dal già preoccupante 46,5% del 2007 scende al di sotto del 44% del 2010. In linea con la media nazionale, invece, sono le dinamiche dei tassi di occupazione relativi alle regioni Nord-Est (-1,8%) mentre leggermente migliore è la situazione delle regioni del Nord-Ovest, i cui tassi si riducono di 1,5 punti percentuali. Infine, come evidenziato dai dati assoluti sugli occupati, l'area del Centro risulta essere quella che apparentemente meno risente della sfavorevole congiuntura economica, con tassi di occupazione che passano dal 62,3% del 2007 al 61,5% del 2010.

[74] Il dato si spiega per l'aumentata incidenza della popolazione con meno di 24 anni sul totale della fascia di età considerata.

2.3 Il peso del lavoro temporaneo in tempo di crisi*

Le caratteristiche contrattuali dei lavoratori risultano essere un elemento determinante nell'esposizione al rischio di espulsione dall'occupazione. Il mancato rinnovo dei contratti a termine rappresenta, infatti, il fattore che maggiormente ha concorso ad abbassare (soprattutto tra le fasce di popolazioni più giovani) i tassi di occupazione. Nell'ultimo decennio, le modifiche alla regolamentazione del mercato del lavoro hanno comportato un progressivo aumento della quota di lavoratori temporanei[75] sul totale degli occupati, una tendenza che è si protratta almeno fino 2006. Da allora in poi la quota di lavoratori occupati con contratti di lavoro dipendente a tempo determinato o di collaborazione si mantiene sostanzialmente stabile, con valori lievemente al disotto del 12% (Figura 2.3). Il biennio 2008-2009 fa invece registrare una brusca caduta della quota di *temporary worker* che, di fatto, torna allo stesso livello registrato 4 anni prima. I dati del 2010, infine, segnalano di nuovo una tendenza alla crescita di queste tipologie d impiego.

Figura 2.3 - Incidenza temporary worker su totale occupazione. Anni 2004-2010*



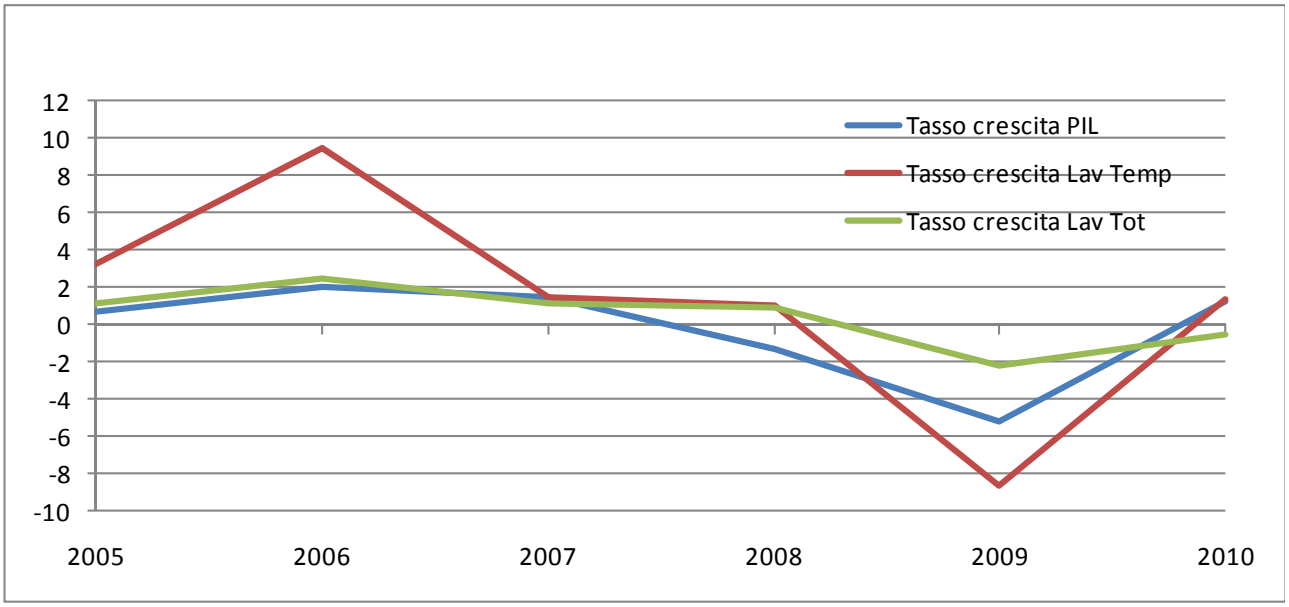
(*) Contrato di lavoro dipendente a tempo determinato o di collaborazione.
Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL 2004-2010. Medie annuali

Dall'andamento del fenomeno appare abbastanza chiaro come i lavoratori temporanei siamo particolarmente esposti ai cicli congiunturali e, conseguentemente, alla volatilità del lavoro. In buona sostanza, sembra che il mercato del lavoro italiano risponda alle dinamiche economiche modulando il ricorso a contratti a termine: in fase di espansione economica si assiste alla creazione di posti di lavoro prevalentemente di tipo temporaneo e, nelle fasi recessive, alla distruzione di posti di lavoro soprattutto attraverso il mancato rinnovo dei contratti in essere[76]. In altre parole, la progressiva liberalizzazione del mercato del lavoro, soprattutto laddove tali processi intervengono quasi esclusivamente sui contratti a tempo determinato, lasciando sostanzialmente invariata la

* A cura di G. Baronio e E. Rustichelli.
[75] Per lavoratori temporanei, si intendono qui gli occupati dipendenti con contratto a tempo determinato e gli occupati con contratto di collaborazione.
[76] Si veda ad esempio Boeri, T. and Garibaldi, P. (2007).

legislazione relativa a quelli a tempo indeterminato[77], amplifica considerevolmente gli effetti congiunturali e rafforza dinamiche di tipo insider/outsider.
Se si confrontano gli andamenti dei tassi di crescita del PIL e dell'occupazione, tale effetto appare ancor più evidente (cfr. Figura 2.4). Ai tassi di variazione del prodotto interno lordo, infatti, l'occupazione complessiva risponde con scostamenti relativamente lievi. Al contrario, le variazioni percentuali nel volume degli occupati con contratti temporanei sono molto più marcate, sia in fase espansiva che in fase recessiva. Nel 2005, ad esempio, sia il PIL che l'occupazione complessiva crescevano a ritmi pressoché identici (intorno al 2%), mentre l'occupazione temporanea superiore faceva registrare tassi di crescita superiori all'8%. In maniera del tutto speculare, in un anno di piena fase recessiva come il 2009, la diminuzione dell'occupazione temporanea (-8,6%) risulta molto più marcata di quanto registrato per il PIL (-5,2%) e per l'occupazione complessiva (-2,1%).

Figura 2.4 – PIL, occupazione totale e occupazione temporanea. Tassi di crescita 2004-2010*



(*) Valori concatenati con anno di riferimento 2000.
Fonte ISTAT-RCFL e conti nazionali

È chiaro, quindi, che tanto più la componente temporanea dell'occupazione acquista rilevanza tra il volume complessivo degli occupati, maggiori sarà l'elasticità tra tassi di disoccupazione e tassi di crescita economica. Non a caso il coefficiente di Okun, ovvero il valore che misura la relazione tra disoccupazione e PIL ha raggiunto in Spagna (il Paese che in Europa registra la più alta percentuale di lavoratori temporanei), valori superiori all'unità. Vale a dire che per ogni punto percentuale di caduta del PIL, la disoccupazione aumenta di oltre un punto percentuale. L'Italia, dal canto suo, ha mantenuto coefficienti ancora relativamente bassi, sia per la quota di lavoratori temporanei non certo paragonabile a quella del paese iberico, sia in forza di politiche di contenimento dell'espulsione dal lavoro, quale la CIG (Dell'Aringa, 2011).
Pur non trascurando il fatto che parte della riduzione nei tassi di disoccupazione registrata nel primo decennio degli anni 2000 sia, almeno in parte, imputabile ad interventi di flessibilizzazione "al margine" del mercato del lavoro, non si può ignorare che l'aumento della quota di lavoratori precari rappresenti un elemento di cruciale importanza nelle dinamiche congiunturali. Nel 2010, nel complesso, i lavoratori con contratto temporaneo (sia alle dipendenze che di collaborazione),

[77] Le cosiddette "two-tier labour market reforms".

ammontavano a poco più di 2milioni e 580mila unità, corrispondenti all'11,2% del totale del monte degli occupati (cfr. Tabella 2.3). Si tratta, in gran parte, di lavoratori dipendenti (84,8%), con una forte connotazione di genere. Se infatti, fra gli uomini la quota di *temporary worker* si attesta al 9,2%, per le donne risulta di ben 5 punti percentuale più elevata (14,3%).

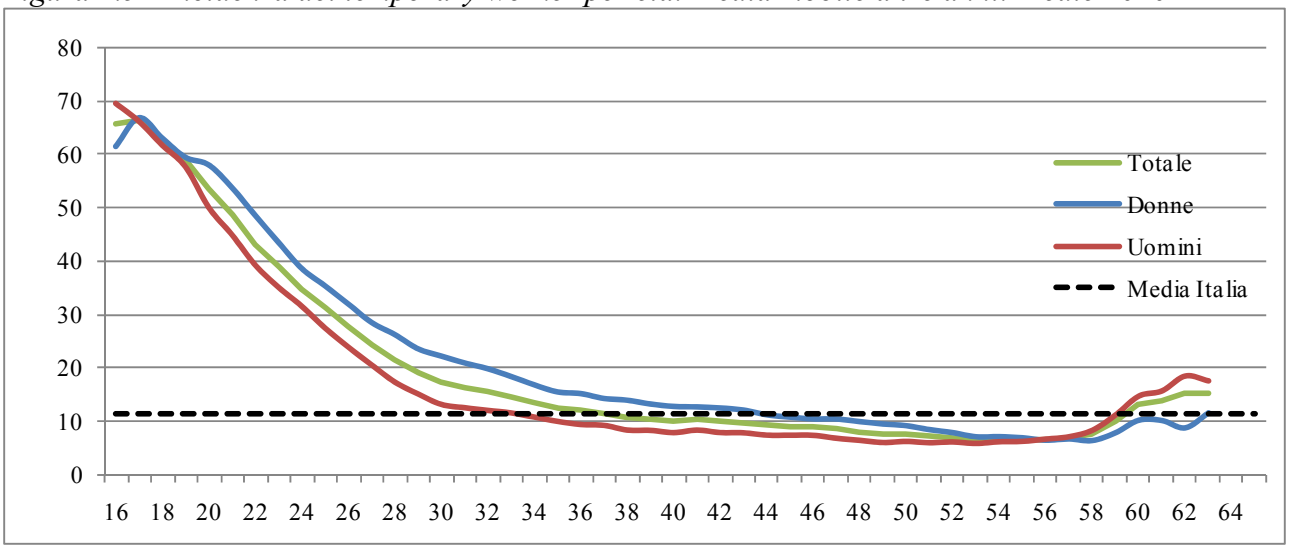
Tabella 2.3 - Occupati per tipologia contrattuale e genere. Medie 2010

Tipologia contrattuale	*Genere*		*Totale*
	Maschio	*Femmina*	
Dipendenti a tempo indeterminato	62,3	69,7	65,3
Temporanei	9,2	14,3	11,2
di cui dipendenti	*87,0*	*82,5*	*84,8*
di cui collaboratori	*13,0*	*17,5*	*15,2*
Altri autonomi	28,5	16,0	23,4
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISTAT-RCFL

È, comunque, la dimensione anagrafica quella che incide maggiormente sulla probabilità di trovarsi con un contratto di collaborazione o a tempo determinato (Figura 2.5), e questo sia perché il ricorso a "contratti atipici" ha progressivamente caratterizzato il primo ingresso nel mondo del lavoro, sia perché le generazioni più anziane sono entrate nell'occupazione quando gli interventi legislativi tesi alla flessibilizzazione del mercato del lavoro non erano ancora in essere. In particolare, per la fascia di popolazione tra i 16 e i 38 anni, la quota di lavoratori temporanei rimane costantemente al di sopra della media nazionale, per allinearsi quasi in maniera asintotica a tale valore nelle classi di età successive. L'indicatore, poi, torna a crescere lievemente per le persone con età più avanzata. Si tratta, più in particolare, di persone che attivano contratti di collaborazione e consulenza dopo il pensionamento.

Figura 2.5 - Incidenza dei temporary worker per età. Media mobile a tre anni. Medie 2010



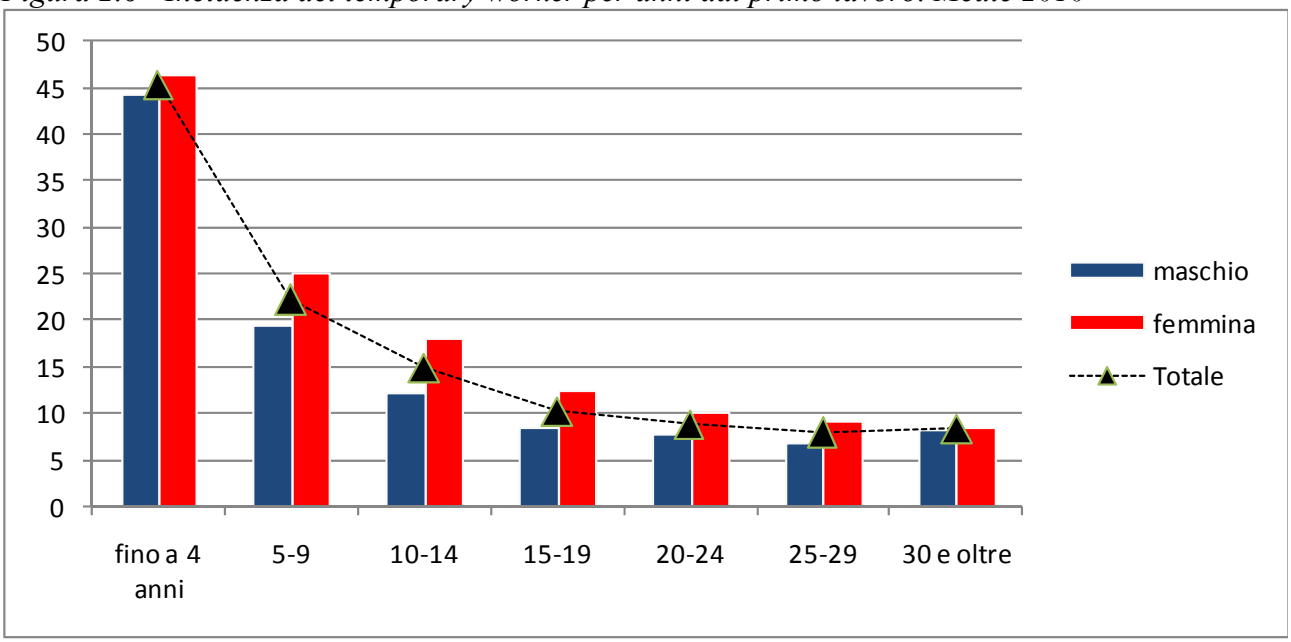
Fonte ISTAT-RCFL.

Allo stato attuale[78], dunque, occorrono quasi 10 anni per dimezzare il tasso di precarietà di una coorte di neo-assunti e oltre 20 anni affinché tale tasso si allinei al valore medio totale. Si riscontra,

[78] Si deve rilevare come la Figura 2.5 sia costruita con dati riferiti alla attuale composizione dell'occupazione, ivi compresi quei lavoratori maturi entrati in un mercato del lavoro dove la regolamentazione sui contratti era più

inoltre, una significativa distanza tra le curve relative alla componente maschile e femminile della popolazione, con una differenza che, almeno fino ai 40 anni, si mantiene intorno ai 5 punti percentuali. Le donne, in altre parole, non solo fanno registrare un tasso medio di *temporary worker* maggiore, ma risultano più esposte degli uomini alla precarietà per quasi l'intero sviluppo della loro vita lavorativa. Solo in prossimità del 60mo anno di età la situazione si inverte, con gli uomini che sono quasi interamente responsabili dell'aumento della crescita della proporzione di occupati con contratti temporanei dovute, in gran parte, all'accensione di nuove posizioni lavorative dopo l'ingresso nella pensione.
La condizione di lavoratore temporaneo, non caratterizza quindi solamente i neo occupati, ma riguarda anche persone con un'esperienza lavorativa consolidata.
Infatti, per quanto la quota più alta di *temporary worker* si riscontri tra coloro che hanno iniziato a lavorare da non più di quattro anni (45,3%), trascorsi tra i 10 ed i 14 anni dal primo ingresso nell'occupazione, la percentuale di lavoratori a termine rimane comunque significativamente elevata (15%). Bisogna entrare nella classe successiva (15-19 anni dalla prima occupazione) perché l'indice scenda al disotto del valore medio totale(cfr. Figura 2.6).

Figura 2.6 - Incidenza dei temporary worker per anni dal primo lavoro. Medie 2010



Fonte ISTAT- RCFL

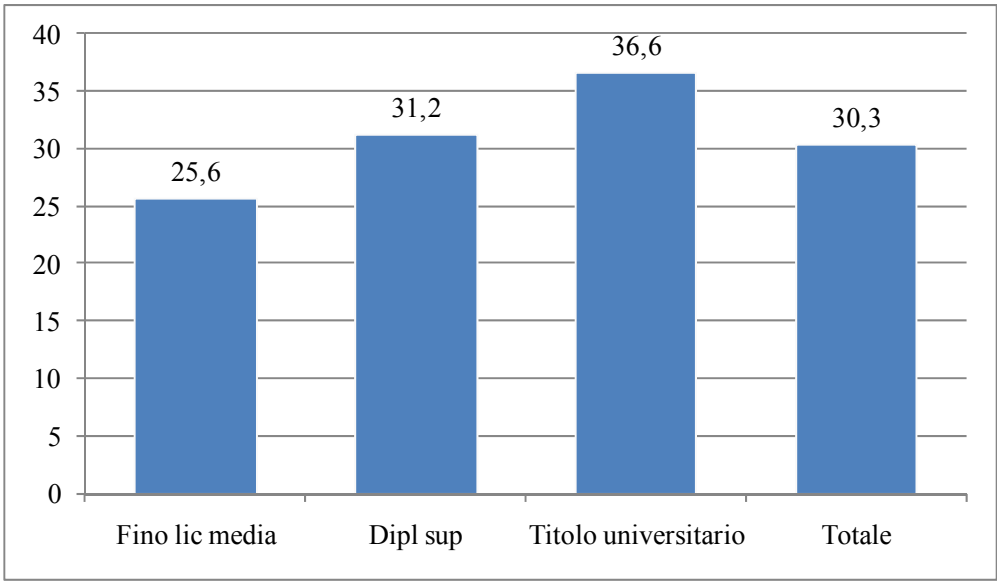
Per quanto il genere, come precedentemente accennato, assuma un ruolo importante nell'ingresso e nella permanenza nel lavoro temporaneo, ancor più significativo appare il peso del livello di istruzione posseduto. Se, nel complesso, tra i 15-34enni poco meno di un lavoratore su 3 entra nel mercato del lavoro con un contratto a tempo determinato o di collaborazione (Figura 2.7), tale risulta essere più elevata per i laureati (36,6%), rispetto ai giovani diplomati (31,2%) e a coloro che hanno conseguito al massimo la licenza media (25,6%)[79].

stringente. L'ipotesi non verificabile è che negli anni, per effetto della sostituzione demografica delle coorti, la curva in figura tenda a muoversi verso l'alto.

[79] In dato è stato stimato tramite il modulo ad hoc sull'"ingresso dei giovani nel mercato del lavoro" somministrato in occasione della RCFL 2009 II trimestre, prendendo a riferimento il tipo di contratto con cui sono stati assunte le persone tra i 15 e 34 anni alla loro prima esperienza lavorativa superiore ai 3 mesi svolta a conclusione degli studi.

La necessità di valutare l'impiego di risorse lavorative con capitale umano più elevato, e quindi relativamente più costose, spinge i datori di lavoro a ricorre in misura maggiore a contratti temporanei di quanto non facciano per le persone con titolo di studio più basso, il cui costo del lavoro è inferiore e le cui competenze sono più facilmente valutabili anche nel relativamente breve periodo di prova iniziale.

Figura 2.7 - Giovani 15-34 non in istruzione per contratto alla prima esperienza lavorativa



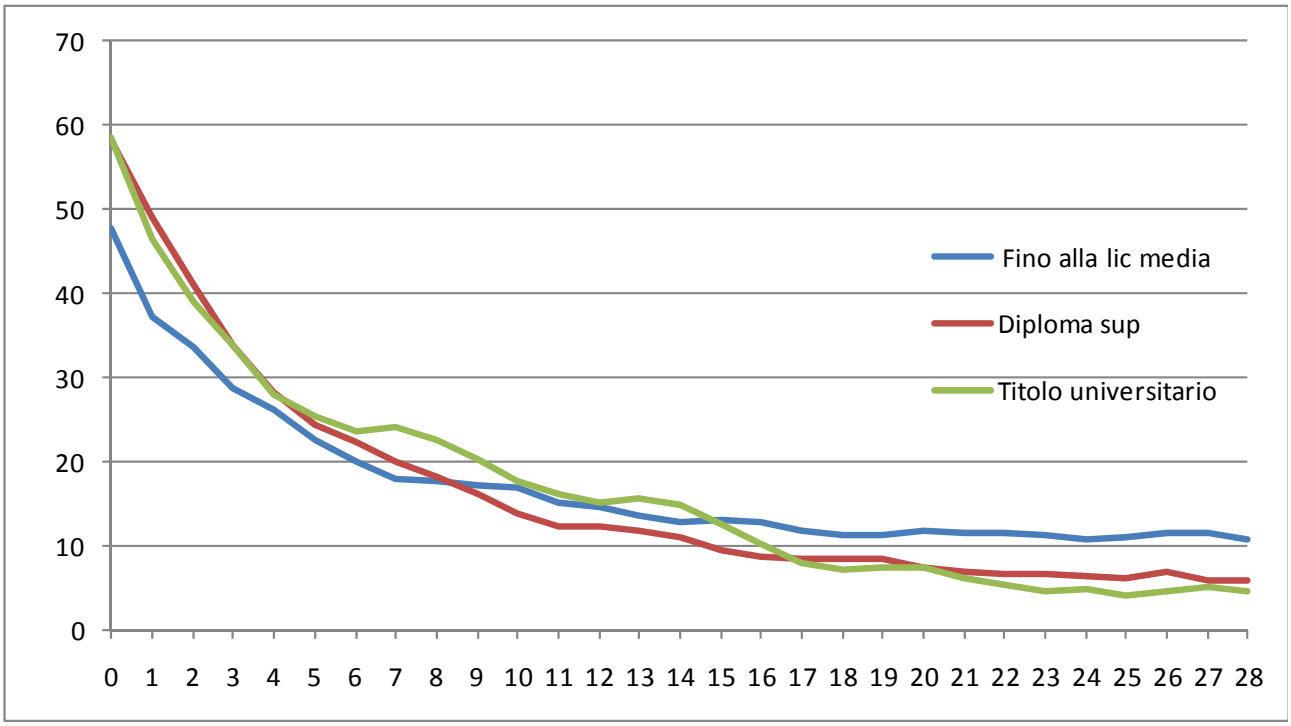
Fonte: ISTAT- RCFL, modulo ad Hoc, II trim. 2009

Ma cosa succede dopo il primo ingresso nel mercato del lavoro? In altre parole, con il progressivo accumularsi di anni lavorativi, e quindi di esperienza, la relazione inversa tra titoli di studio e quota di lavoro a termine rimane valida? Sei si guarda al tasso di *temporary worker* in relazione agli anni trascorsi dal primo lavoro (
Figura *2.8*) si vede come, all'aumento della permanenza nell'occupazione, la relazione precedente si inverta. Nei primi anni di ingresso nel mercato del lavoro, infatti, la quota di lavoro temporaneo relativa agli occupati in possesso, al massimo, della sola licenza media, rimane costantemente al disotto di quella relativa alle persone in possesso dei titoli più elevati (le cui curve, peraltro, descrivono un andamento quasi coincidente nei primi anni di carriera). Ci vogliono 12 anni perché la situazione muti, con i diplomati che, da quel momento in poi, mantengono quote di occupati con contratti a tempo determinato o di collaborazione costantemente inferiori a quelli dei meno istruiti.
A 17 anni dal primo contratto anche la curva dei *temporary worker* laureati interseca quella dei possessori al massimo della sola licenza media e, insieme a quella dei diplomati, si mantiene costantemente ad un livello inferiore al 9% (con percentuali progressivamente decrescenti e inferiori anche a quelle registrate dai diplomati).
Al contrario, la pendenza della curva relativa ai titoli di istruzioni più bassi si riduce decisamente e mantiene la percentuale di occupati a termine su valori superiori al 10%[80]. In definitiva, quindi,

[80] L'elasticità della quota di *temporary worker* rispetto agli anni dal primo ingresso risulta, per i soggetti in possesso al massimo della sola licenza media, sempre inferiore a quella delle altre due sotto-popolazioni; inoltre, mentre quest'ultima diminuisce abbastanza celermente, quella relativa ai laureati tende ad aumentare (almeno nei primi 20'anni dal primo lavoro). In particolare, tra il 1° e il 10° anno, la curva dei meno istruiti registra un'elasticità pari a -0,06, contro il -0,08 dei diplomati e il -0,07 dei laureati. Tra l'11° e il 20° anno tali valori diventano, rispettivamente, -0.03, -0,04 e -,08.

l'investimento in formazione sembra premiare in termini di minore rischio di esposizione alla precarietà, per quanto tale vantaggio emerga solo dopo un periodo piuttosto lungo dal primo ingesso nel mondo del lavoro.
Quanto sin qui illustrato mostra come la contrazione occupazionale, dovuta in gran parte alla crisi economica mondiale, abbia inciso soprattutto sulle fasce più giovani della popolazione, in quanto maggiormente interessate da contratti di lavoro a termine. Ciò è avvenuto sia relativamente al mancato rinnovo dei contratti a termine, sia nella riduzione della probabilità di transitare dalla condizione di *temporary worker* a quella di *permanent worker*.

Figura 2.8 - Quota di lavoratori di temporanei per titolo di studio e anni di accesso al primo lavoro. Medie 2010

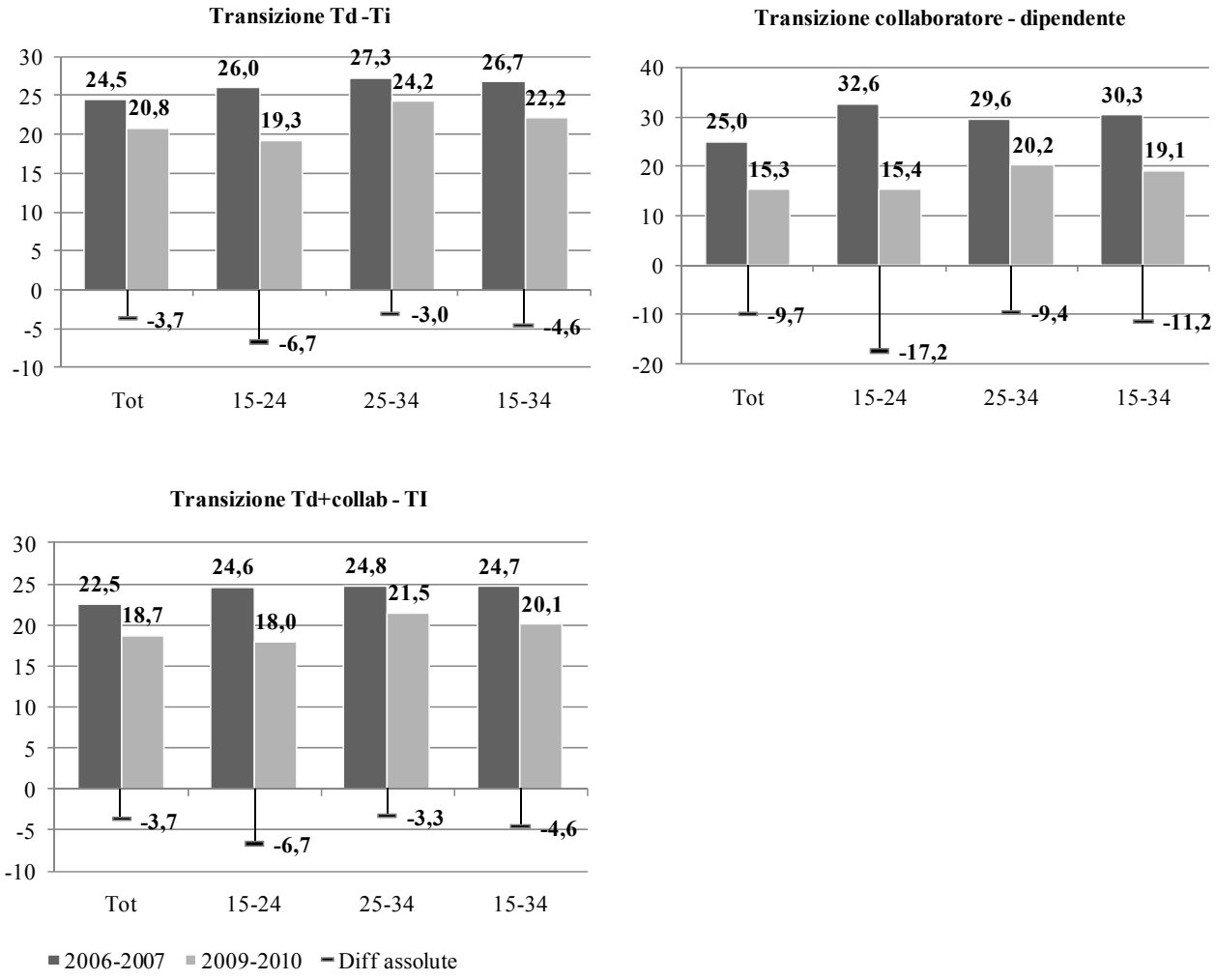


Fonte: ISTAT-RCFL

Nel 2006, circa un quarto degli occupati alle dipendenze a tempo determinato risultava essere assunta a tempo indeterminato l'anno successivo, tale quota diminuisce drasticamente tra il 2009 e il 2010, con una riduzione prossima ai 4 punti percentuali (Figura 2.9). Ancor più evidente è la riduzione nei tassi di transizione per la fascia dei 15-24enni, che passano dal 26% al 19,3%. In sostanza, nei quattro anni considerati, la probabilità per un giovane dipendente a tempo determinato di vedere trasformato il proprio contratto (o di trovare un nuovo impiego) a tempo indeterminato è diminuita di 6,7 punti percentuali.
Dinamica simile hanno conosciuto i tassi di transizione da contratti di collaborazione a contratti di lavoro dipendente (sia a tempo determinato che indeterminato), che diminuiscono nello stesso periodo di 9,7 punti percentuali, passando dal 25% del periodo 2006-2007 al 15,3 del 2009-2010. Anche in questo caso sono i più giovani collaboratori a pagare il prezzo più elevato, con una probabilità di trovarsi, l'anno successivo, con un contratto alle dipendenze inferiore di quasi 17 punti rispetto a quanto avveniva quattro anni prima.
Il gap nei tassi di transizione verso il lavoro alle dipendenze rispetto ai giovani adulti (25-34 anni) cresce nel periodo considerato dai 3 ai 4,9 punti percentuali. Se si guarda, infine, alle trasformazioni contrattuali nel loro complesso, vale a dire alla probabilità di transitare da un lavoro temporaneo

(alle dipendenze o con contratto di collaborazione) ad uno a tempo determinato, si rileva una contrazione complessiva che sfiora i 4 punti percentuali. Prima della crisi economica, infatti, le *chance* di transitare verso il lavoro permanente per un lavoratore con contratto a termine erano pari al 24,5%, mentre nel 2010 scendono al 20,8%. Anche in questo caso, sono gli under 25 a pagare il dazio più elevato, con una contrazione nei tassi di transizione superiore ai 6 punti percentuali.

Figura 2.9 - Tassi di transizione per alcune tipologie contrattuali. Anni 2006-2007, 2009-2010.



Fonte: ISTAT-RCFL, Panel ISFOL 200-2007; 2009-2010

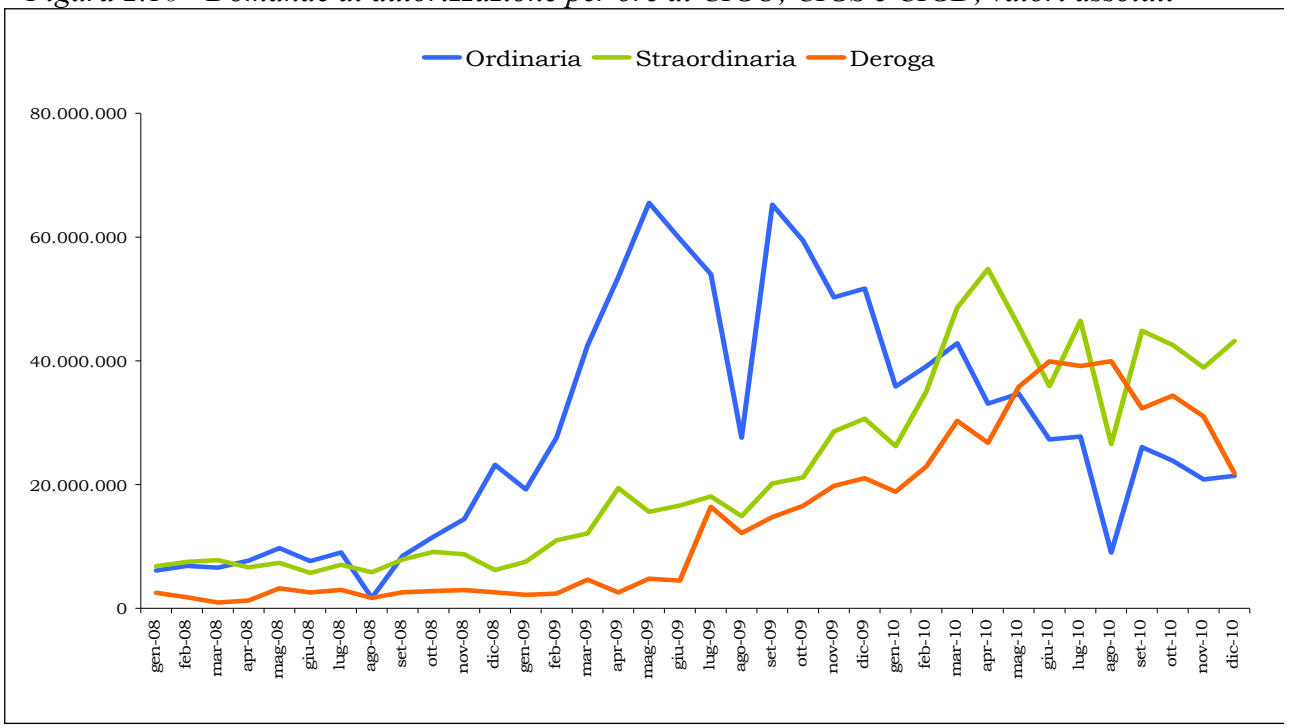
2.4 Occupazione ed intensità di lavoro: il ruolo degli ammortizzatori sociali nel mantenimento dei livelli occupazionali*

Nell'analizzare il dato occupazionale, andrebbe tenuto presente che l'individuo collocato in Cassa Integrazione Guadagni (CIG) non viene conteggiato tra i disoccupati, bensì tra gli occupati, anche se si tratta di un trattamento "a zero ore" (sospensione totale dell'attività lavorativa per un determinato arco temporale). In tal senso, il massiccio ricorso alle prestazioni di sostegno al reddito, favorito da un notevole ampliamento della platea dei potenziali beneficiari di tali misure a seguito dell'approvazione della L.2/2009, ha notevolmente attutito gli effetti sociali della recessione sui

* A cura di G. Baronio e E. Rustichelli.

lavoratori e sulle famiglie, in quanto l'accesso al beneficio consente comunque un'integrazione al reddito mediamente pari all'80% dell'ultimo salario percepito[81]. Tra il 2007 ed il 2010 la domanda di CIG complessiva da parte delle imprese è passata da poco più di 183 milioni ad oltre un miliardo e 200 milioni di ore. La scansione temporale di questa crescita esponenziale segue in maniera abbastanza sincronica sia le varie fasi della congiuntura economica sia l'iter procedurale delle riforme messe in campo dal Governo per tamponare gli effetti sociali della crisi occupazionale. In prima battuta, infatti, in assenza di una completa attuazione delle novità introdotte alla CIG in Deroga (CIGD), sono stati gli strumenti "tradizionali" a far registrare i più consistenti incrementi di domande di autorizzazione. In termini tendenziali, infatti, la domanda di ore di CIG Ordinaria (CIGO) comincia ad aumentare già dalla seconda metà del 2008 arrivando a toccare un picco di crescita in corrispondenza dell'estate del 2009 (cfr. Figura 2.10 e Figura 2.11).

Figura 2.10 - Domande di autorizzazione per ore di CIGO, CIGS e CIGD, valori assoluti



Fonte: elaborazione ISFOL su dati INPS

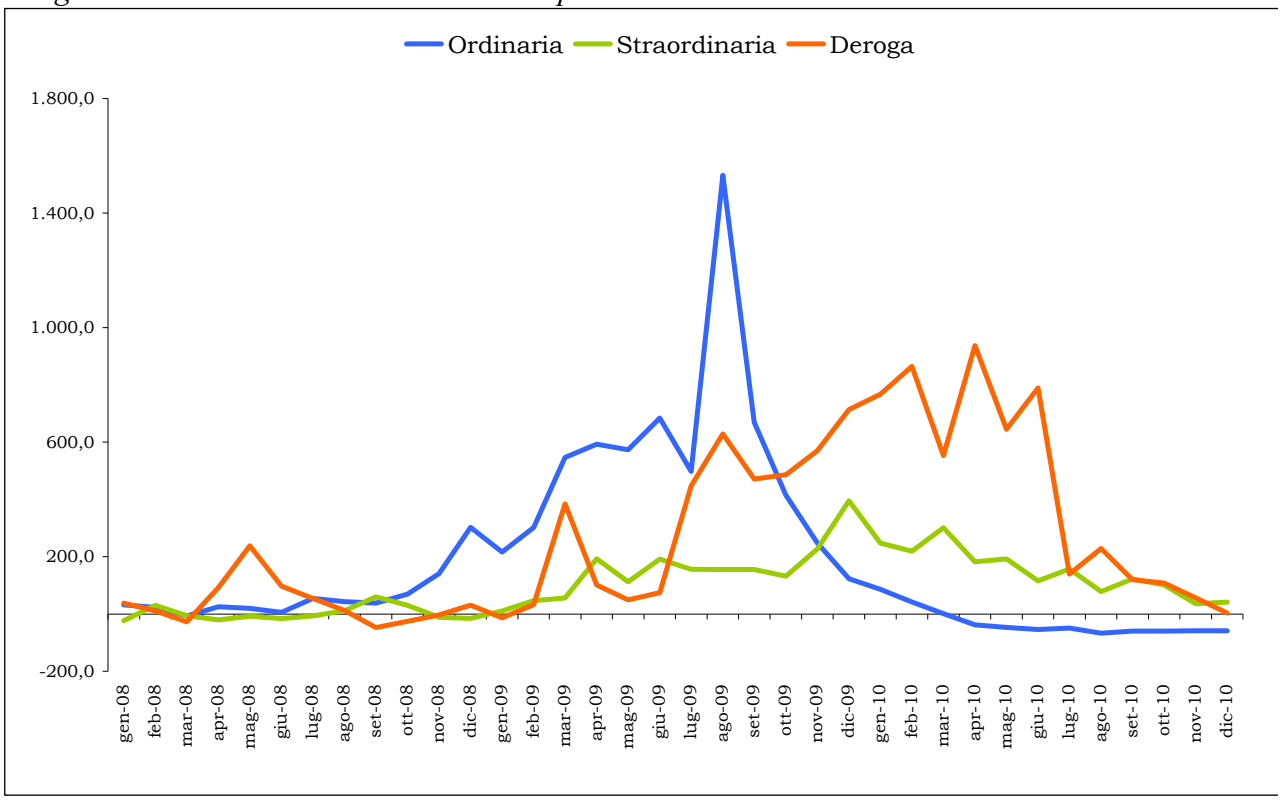
La domanda di Cassa Integrazione Straordinaria (CIGS), comincia a salire nei primi mesi del 2009, e mostra un picco di crescita tendenziale in corrispondenza della fine dello stesso anno. Nel corso del 2010, la domanda di Cassa Integrazione Straordinaria continua a crescere, ma a tassi decrescenti, mentre la domanda di ore di CIGO decresce, seppur a ritmi relativamente contenuti, a partire dal mese di febbraio.

Per quanto riguarda la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga, l'andamento della domanda di accesso allo strumento riflette anche l'iter che portato progressivamente alla disponibilità effettiva di fondi e strumenti adeguati per la completa attuazione delle norme previste dalla citata L. 2/2009. È infatti solo da agosto 2009 che il dato tendenziale mostra un deciso incremento rispetto allo stesso

[81] Si veda il capitolo 1.3 per quanto attiene alle ulteriori integrazioni connesse con l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo per i lavoratori sospesi e/o disoccupati. Si ricorda inoltre che per i trattamenti di integrazione è comunque previsto un massimale posto nel 2010 a 853 euro netti in caso di retribuzioni inferiori a 1.961 euro mensili e 1.026 euro netti per lavoratori che percepivano retribuzioni superiori a tale soglia.

periodo dell'anno precedente (+600%) fino a raggiungere un picco assoluto di quasi 40 milioni di ore nell'agosto del 2010.
Va tuttavia osservato che, a fronte dello spettacolare incremento di domande di accesso agli strumenti di protezione, la quota delle ore di Cassa Integrazione Guadagni effettivamente utilizzate dalle imprese, si è progressivamente ridotta nel corso degli ultimi anni. Anche se in termini numerici la contrazione del cosiddetto "tiraggio" non è certo stata tale da affievolire l'abnorme crescita delle ore non lavorate nel nostro paese, è utile trarre da tale fenomeno alcune riflessioni preliminari. Innanzitutto va sottolineato come il boom nelle domande di autorizzazione testimoni l'elevato livello di incertezza che il tessuto produttivo italiano ha sperimentato nelle fasi iniziali della crisi economica.

Figura 2.11- Domande di autorizzazione per ore di CIG: variazioni tendenziali



Fonte: elaborazione ISFOL su dati INPS

La "corsa" ai benefici previsti dalla normativa riflette quindi un atteggiamento fortemente prudenziale e di protezione dal rischio di assenza di commesse[82] che conferma l'elevata avversione al rischio di un tessuto produttivo piuttosto frammentato e maturo. Allo stesso tempo, va rilevato che per molte imprese gli strumenti messi a disposizione dal Legislatore hanno costituito una vera e propria novità. In tal senso è possibile leggere almeno in parte il boom delle domande di Cassa Integrazione in Deroga come fase di "sperimentazione" delle opportunità offerte dall'accesso a tale istituto da parte delle imprese beneficiarie dell'ampliamento del campo di applicazione. I dati diffusi periodicamente dall'INPS evidenziano quindi una sensibile contrazione del tiraggio. A Luglio 2011 il tasso di effettivo utilizzo delle ore richieste era pari al 65,5% per quanto attiene alle

[82] Colpisce in tal senso, tuttavia, la scarsa corrispondenza tra la domanda e l'effettivo utilizzo di ore di Cassa Integrazione Straordinaria, uno strumento che dovrebbe essere "di ultima istanza" rispetto ad un processo di crisi aziendale ormai manifesto. Questo fenomeno dovrebbe far riflettere sui meccanismi di controllo dei piani industriali di ristrutturazione connessi con l'accesso al beneficio.

autorizzazioni del 2009 ed al 51,4% per le autorizzazioni relative all'anno 2010[83]. Nel dettaglio, in particolare, il tiraggio della CIG ordinaria si mantiene attorno ai 60 punti percentuali sia per quanto riguarda le ore autorizzate nel 2009 che per quelle autorizzate nel corso del 2010 mentre quello della CIG Straordinaria ed in Deroga si attesta a livelli superiori al 70% per quanto attiene alle autorizzazioni 2009 ed invece scende al di sotto della soglia del 50% per le autorizzazioni del 2010[84] (cfr. Tabella 2.4).

Tabella 2.4 - Ore di CIGO, CIGS e CIGD autorizzate, ore utilizzate e livello del tiraggio, anni 2009 e 2010 (valori aggiornati a luglio 2011)

	CIG Ordinaria	CIGS e CIGD	Totale
2009			
Ore autorizzate	576.418.996	337.615.641	914.034.637
Ore utilizzate	356.581.765	242.558.725	599.140.489
Tiraggio	61,9%	71,8%	65,5%
2010			
Ore autorizzate	341.810.245	861.828.004	1.203.638.249
Ore utilizzate	197.473.292	421.641.070	619.114.362
Tiraggio	57,8%	48,9%	51,4%

Fonte: elaborazione ISFOL su dati INPS

Prescindendo dal livello del tiraggio, nell'ottica di analizzare l'impatto delle misure di protezione messe in campo da Governo e Regioni per tamponare gli effetti sociali della crisi, non bisogna comunque perdere di vista le dimensioni complessive del fenomeno. Le ore di CIG effettivamente utilizzate dalle imprese salgono da poco meno di 173 milioni per quanto attiene alle autorizzazioni del 2008, a 600 milioni per il 2009 ed a 620 milioni per il 2010. L'INPS ha stimato che la quantità di ore non lavorate per effetto della CIG sia assimilabile a quella di 311 mila posizioni lavorative a tempo pieno nel 2009 e di 288 mila posizioni nel 2010[85] (cfr. Tabella 2.5), valori superiori di oltre 200 mila unità a quelli registrati nel periodo pre-crisi.

Tabella 2.5 - ULA equivalenti e numero soggetti transitati in CIG, CIGS e CIGD, anni 2007-2010

Anno	*Misura*	CIG Ordinaria	CIGS e CIGD	Totale
2007	ULA	25.847	45.485	71.332
2008	ULA	35.921	50.526	86.447
2009	ULA	179.052	131.863	310.915
	Individui	*1.498.000*	*343.000*	*1.841.000*
2010	ULA	97.679	189.829	287.508
	Individui.	*887.788*	*671.203*	*1.558.991*

Fonte: elaborazione ISFOL su dati INPS

Dato altrettanto interessante che emerge dall'analisi dei flussi dei lavoratori in CIG è il fatto che nel 2009, il numero di individui coinvolti dai processi di sospensione e/o ristrutturazione sia stato pari a 1 milione e 841 mila unità, di cui quasi un milione e mezzo transitati per la CIG ordinaria ed appena 343 mila per la CIG Straordinaria o in Deroga. Nel 2010, il rapporto tra le due grandezze muta in

[83] Per fare un confronto, in base agli ultimi dati a nostra disposizione, il tiraggio relativo alle ore di CIG autorizzate nel 2008 era pari al 75,9%.

[84] Vi è infine da sottolineare che il dato sul tiraggio debba essere costantemente aggiornato alla luce del fatto che il periodo di potenziale beneficio delle integrazioni salariali – soprattutto per quanto attiene alla CIGS ed alla CIGD - può andare ben oltre l'anno solare di competenza.

[85] INPS, Rapporto Annuale 2009 e Rapporto Annuale 2010.

maniera significativa: su un totale di poco più di un milione e mezzo di lavoratori beneficiari a qualsiasi titolo dell'ammortizzatore, 887 mila hanno beneficiato della CIG ordinaria e 671 mila di quella Straordinaria o in Deroga[86], confermando la dinamica emersa nell'analisi della domanda di autorizzazioni ed evidenziando come da una parte siano state attivate le corrette procedure per l'estensione dell'ammortizzatore sociale a categorie che prima ne erano sprovviste e dall'altra come la crisi abbia progressivamente accentuato il numero di imprese costrette alla ristrutturazione o alla chiusura.

Gli effetti della congiuntura ed il ruolo degli ammortizzatori sociali possono essere analizzati anche attraverso l'analisi dei dati di contabilità nazionale. Di particolare interesse ai fini dell'analisi del mercato del lavoro è lo studio delle dinamiche dell'intensità di lavoro prima e durante la fase recessiva. Ad esempio, nel 2007, secondo le stime dell'ISTAT il monte ore lavorate in Italia toccava il suo massimo storico a poco più di 45 miliardi e 750 milioni. Da allora in poi l'intensità di lavoro scende progressivamente fino a toccare un minimo di 43 miliardi e 841 milioni di ore nel 2010, tornando a livelli inferiori a quelli registrati nel 2004 (cfr. Tabella 2.6). Di fatto, nei quattro anni considerati, il monte ore lavorate è diminuito di 1 miliardo e 900 milioni, equivalenti a 954 mila posizioni a tempo pieno. In termini occupazionali, tuttavia, sempre in base ai dati di Contabilità Nazionale, il numero di occupati totale è diminuito di 530 mila unità[87].

Tabella 2.6 - Ore lavorate, posizioni lavorative, occupati ed ULA in Italia, anni 2005-2010

Anno	*Monte ore*	*Posizioni lavorative*	*Occupati*	*ULA*
2005	44.369.551	29.651	24.396	24.412
2006	45.142.592	30.068	24.874	24.789
2007	45.750.837	30.231	25.188	25.026
2008	45.532.107	30.175	25.256	24.938
2009	44.025.495	29.655	24.839	24.223
2010	43.841.662	29.493	24.658	24.047

Fonte: ISTAT, Contabilità Nazionale

Ne consegue che, il mercato del lavoro ha fronteggiato la crisi economica attraverso diversi strumenti: una contrazione della base occupazionale, una rimodulazione degli orari di lavoro, l'estensivo uso di ammortizzatori sociali connessi alla sospensione lavorativa. Si osservi che per quanto concerne la riduzione della base occupazionale non si deve fare riferimento ai soli occupati: tra il 2007 ed il 2010, infatti, il numero di posizioni lavorative attive nel nostro paese si è ridotto di 738 mila unità, passando da 30 milioni e 231 mila a poco meno di 24 milioni e 500 mila. Parimenti, gli strumenti di rimodulazione dell'orario di lavoro sono diversi: la riduzione dell'orario di lavoro *tout court*, la trasformazione (o il passaggio) da occupazioni a tempo pieno ad occupazioni a tempo parziale, la contrazione delle ore di straordinario prestate nell'ambito del lavoro dipendente e delle ore generalmente lavorate nell'ambito delle attività autonome, e, non ultimi, gli strumenti di sospensione quali la Cassa Integrazione Guadagni e la Disoccupazione Sospesi[88]. In base ai dati

[86] Dai rapporti pubblicati dall'INPS non è possibile desumere se si sia presentata la fattispecie di individui transitati per più di una tipologia di CIG e, nel caso, come sia stata trattata.

[87] Si deve qui osservare come il dato occupazionale rilevato tramite Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro e quello rilevato in sede di Contabilità Nazionale differiscano. Al fine di effettuare una trattazione omogenea si preferisce fare riferimento, almeno in questa limitata sede, ai dati della seconda fonte.

[88] Istituto con effetti analoghi a quelli della CIG, la novellata indennità di disoccupazione è indirizzata a lavoratori sospesi a causa di crisi aziendali o occupazionali che hanno investito aziende non beneficiarie di CIG. In effetti, l'accesso a tale beneficio non ha mai raggiunto dimensioni tali da alterare in misura significativa il quadro generale.

della Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro, nel periodo 2007-2010 si è assistito ad un discreto travaso di lavoratori dal lavoro a tempo pieno a quello a tempo parziale: a fronte di una contrazione dell'occupazione full-time di 623 mila unità, infatti, l'occupazione a tempo parziale cresce di 274 mila unità.

Tabella 2.7 - Ore di straordinario ed ore di CIG nelle imprese con almeno 10 dipendenti, valori percentuali trimestrali per gli anni 2007-2010

Trimestre	*Ore di straordinario per 100 ore lavorate*	*Ore di Cig per 1000 ore lavorate*
T1-2007	4,1	9,4
T2-2007	4,2	8,2
T3-2007	4,2	7,5
T4-2007	4,4	7,8
T1-2008	4,2	8,6
T2-2008	4,2	7,4
T3-2008	4,3	7,7
T4-2008	4,1	19,5
T1-2009	3,8	34,9
T2-2009	3,6	41,0
T3-2009	3,7	40,5
T4-2009	3,8	42,8
T1-2010	3,7	40,7
T2-2010	3,7	32,5
T3-2010	3,9	27,6
T4-2010	3,9	30,3

Fonte: ISTAT, Contabilità Nazionale

L'orario medio settimanale di lavoro si è contratto nel medesimo intervallo temporale di oltre due ore, passando da 41,6 a 39,2 ore settimanali. Si rileva inoltre una lieve contrazione nel ricorso al lavoro straordinario. Dopo il picco di 4,4 ore ogni 100 ore lavorate toccato nel quarto trimestre del 2007, tra il 2009 ed il 2010, le ore di lavoro straordinario scendono regolarmente al di sotto delle 4 ore[89] *(cfr.*

Tabella 2.7). Ad una tutto sommato contenuta compressione degli straordinari è invece corrisposta una notevole crescita delle ore di CIG, passate dalle circa otto ogni 1000 ore lavorate del biennio 2007-2008 a valori costantemente superiori alle 40 ore del 2009. Nel corso del 2010, la quantità di ore di CIG utilizzate diminuisce, coerentemente con il lieve calo registrato nell'analisi degli aggregati diffusi dall'INPS.

L'effetto congiunto degli ammortizzatori sociali, ordinari ed in deroga, e del ricorso a meccanismi di riduzione di orario di lavoro, si è riflettuto in una decisa contrazione dell'intensità di lavoro complessiva, misurabile attraverso le Unità di Lavoro Equivalenti. Raggiunto un picco massimo di oltre 25 milioni di unità nel terzo trimestre del 2007, già dalla metà del 2008 l'intensità di lavoro ha mostrato una tendenza alla contrazione. Il dato destagionalizzato raggiunge il minimo in corrispondenza del terzo trimestre del 2010, quando il numero di ULA totali si attesta a 23 milioni e 930 mila unità[90] (cfr. Figura 2.12).

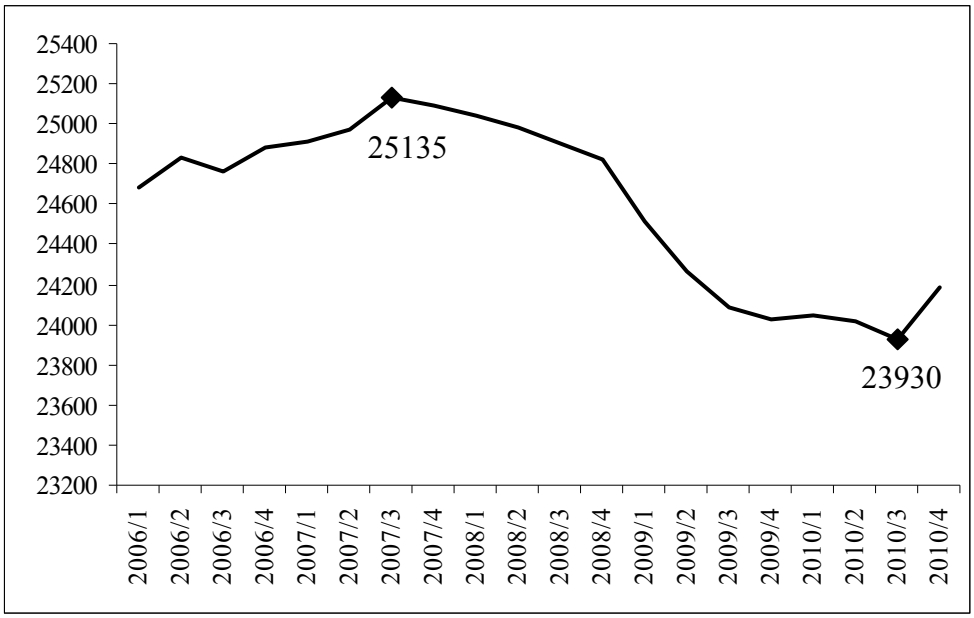
Infatti, guardando ai dati diffusi dall'INPS, esso ha coinvolto poche migliaia di lavoratori, se si eccettua un picco di 20.000 unità tra marzo ed aprile del 2009.

[89] Il dato è riferito alle imprese con più almeno 10 dipendenti.

[90] Si osservi che, in linea teorica, il dato si tradurrebbe in una perdita di oltre 1 milione e 200 mila posti di lavoro a tempo pieno in tre anni nella nostra economia.

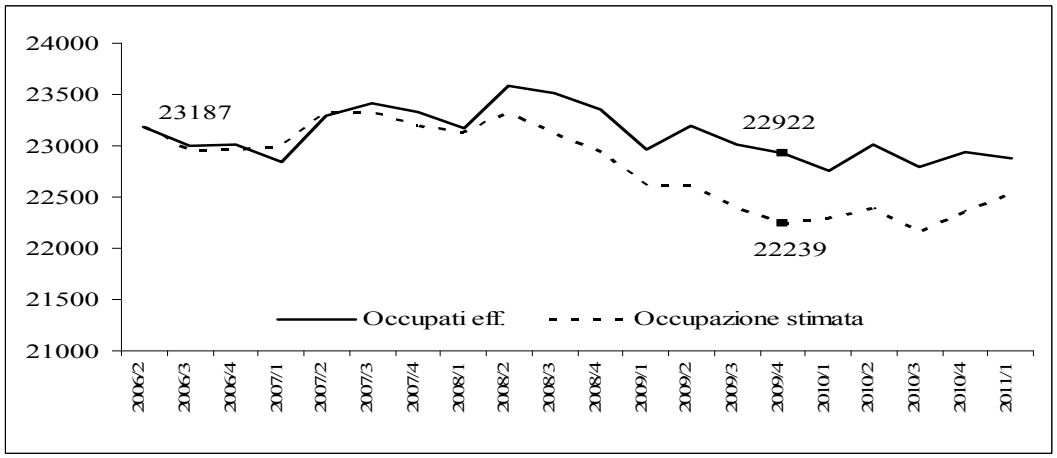
Per misurare l'impatto di queste misure di *labour hoarding* si può considerare, come ulteriore elemento, il rapporto tra ULA ed occupati, che esprime, grossolanamente, l'intensità di lavoro per occupato.
Tale indice, tra il 2006 ed il 2010, è calato di circa il 3%, passando da 1,08 a 1,05. Mantenendo costante tale indicatore sul valore del 2006 è possibile derivare, per ogni trimestre, un valore teorico degli occupati. Ciò equivale ad ipotizzare che le imprese preferiscano mantenere costante le ore lavorate per occupato a scapito del numero di dipendenti impiegati. Tale esercizio è illustrato in Figura 2.13, e mostra come lo scarto tra occupazione effettiva e teorica abbia raggiunto la soglia dei 700 mila posti di lavoro sul finire del 2009.

Figura 2.12 - ULA destagionalizzate, Italia anni 2006-2010



Fonte: ISTAT, Contabilità Nazionale

Figura 2.13 - Occupazione effettiva ed occupazione teorica (ULA/occupati costante), Italia anni 2006-2010



Fonte: elaborazione su dati ISTAT-RCFL e Contabilità Nazionale

L'analisi dei dati suggerisce in sostanza una preferenza del tessuto produttivo verso strumenti "esterni" all'azienda piuttosto che a meccanismi di ri-organizzazione interna delle attività produttive. La Cassa Integrazione Guadagni, le espulsioni di lavoratori con contratti in scadenza

hanno certamente avuto maggiore impatto rispetto ad una riduzione o re-distribuzione dei tempi di lavoro, che, a giudicare dal livello degli straordinari effettuati dai lavoratori, è stata tutto sommato contenuta. Il quadro che si apre è tuttavia ancora incerto: la salvaguardia dei posti di lavoro garantita dal dispiegamento degli ammortizzatori sociali ordinari ed in deroga è un fenomeno permanente o temporaneo? Ci si domanda in altre parole se, terminati i benefici concessi ad imprese e lavoratori, il sistema produttivo sia o sarà in grado di riassorbire la manodopera sospesa.
Questo aspetto ha ovviamente maggiore rilevanza per quei lavoratori collocati in Cassa Integrazione a zero ore, le cui opportunità di re-impiegarsi presso le stesse imprese sono seriamente minate dalle difficoltà cui queste ultime sono andate incontro. In un'ottica ancora preliminare e sperimentale, abbiamo provato a verificare gli esiti della Cassa Integrazione Guadagni a 12 mesi di distanza[91].

Tabella 2.8 - Esiti a 12 mesi di individui interessati dalla Cassa Integrazione Ordinaria, confronto tra il periodo 2005-2007 ed il periodo 2008-2010

Periodo	*Occupato*	*CIG*	*In cerca*	*Inattivo*	*Totale*
2005-2007	42,8	28,3	5,6	23,3	100,0
2008-2010	50,7	30,0	4,7	14,5	100,0

Fonte: elaborazione ISFOL su panel ISFOL-RCFL, anni 2005-2010

Ne emerge che circa il 30% dei lavoratori coinvolti in misure di sostegno al reddito, si trova nella medesima condizione a 12 mesi di distanza (cfr. Tabella 2.8). Nel complesso, rispetto al periodo pre-crisi, la Cassa Integrazione si conferma come istituto di salvaguardia e mantenimento degli individui nel mercato del lavoro: aumentano infatti le probabilità di transitare nuovamente nello status di occupato effettivo (dal 42,8% del periodo 2005-2007 al 50,7% del periodo 2008-2010) e diminuisce in misura sensibile il transito verso l'inattività (14,5% contro il 23,3% del periodo precedente).
I dati presentati in questa sezione consentono di fare alcune riflessioni conclusive sull'utilizzo della Cassa Integrazione Guadagni nel tessuto produttivo italiano. Pur riconoscendo l'innegabile ruolo sociale svolto da tali strumenti nell'attutire gli effetti della crisi economica su lavoratori e famiglie, la lettura combinata del livello del tiraggio e degli esiti occupazionali delle misure messe in campo suggerisce che si stia progressivamente trasformando un istituto nato per far fronte a eventi eccezionali e comunque settorialmente circoscritti in un vero e proprio ammortizzatore sociale di tipo *universalistico*. Come richiesto in sede Comunitaria, sarebbe allora auspicabile una riforma complessiva degli strumenti di sostegno al reddito ispirata al modello della *flexicurity*, ampliandone la platea dei beneficiari ed eliminando le attuali storture che possono trasformare istituti nati con finalità sociali in meri strumenti di contenimento del costo del lavoro.

2.5 Il rendimento del capitale umano nel mercato del lavoro italiano*

Lo sviluppo economico e sociale si accompagna con l'ampliamento del patrimonio di conoscenze tecniche e scientifiche e con l'aggiornamento dei valori e dei saperi, tanto individuali che collettivi. Teorie ormai radicate, supportate peraltro da numerose e robuste evidenze empiriche, postulano una

[91] Due sono i caveat da premettere all'analisi seguente: da una parte, per stimare il numero di cassaintegrati si è fatto ricorso all'aggregazione di una serie di panel annuali costruiti sulla Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (Centra, Discenza e Rustichelli, 2001), dall'altra il periodo coperto dall'analisi non è sufficiente per stimare esaustivamente gli esiti della Cassa Integrazione Guadagni. Per ciò che attiene al primo punto, alcune verifiche sui dati consentono di considerare sufficientemente attendibili le stime. Sarebbe tuttavia auspicabile avere a disposizione dall'INPS dati che permettano di monitorare gli esiti dei trattamenti di sostegno al reddito.

* A cura di M. Centra.

stretta relazione tra l'accumulazione di conoscenza di una collettività e la crescita del livello di benessere. Il pensiero economico, dopo le innovazioni introdotte a partire dagli anni '40 del secolo scorso, identifica la conoscenza come fattore della produzione ed evidenzia come la sua accumulazione costituisca un requisito dello sviluppo economico. Parametri fondamentali per la misura del livello di sviluppo di un paese - quali il trend di crescita del reddito, la produttività, l'efficienza del sistema produttivo - sono intrinsecamente correlati alla dotazione di capitale umano di una collettività. Il concetto di capitale umano assume un'accezione generalizzata, che include sia il livello di istruzione formale acquisita, sia le competenze implicite ed esplicite accumulate durante l'esperienza lavorativa, sia ancora le abilità specifiche proprie degli individui. Nel mercato del lavoro la conoscenza e le competenze detenute dall'offerta di lavoro, i cui costi diretti di accumulazione sono sostenuti dalle famiglie, dalla collettività e dagli individui che perseguono determinate scelte formative, si incontra con la domanda di competenze espressa dal sistema produttivo, dove il bagaglio di conoscenza e competenza viene utilizzato alla stregua di un vero e proprio capitale che deve garantire un rendimento. Il profilo della dotazione di capitale umano di un paese, la sua articolazione in termini di competenze da introdurre nel processo produttivo e la sua evoluzione nel tempo, divengono perciò elementi cruciali nell'analisi dello sviluppo e della crescita economica.

L'investimento in istruzione, formazione e apprendimento da parte degli individui produce inoltre un rendimento espresso generalmente in termini di maggiore occupabilità, di migliore qualità del lavoro e di retribuzioni più elevate. In tal modo si conciliano due aspetti paralleli e complementari dell'investimento in capitale umano: da un lato accrescere il proprio bagaglio di conoscenze produce un rendimento per gli individui, dall'altro l'utilizzo di tali conoscenze nel processo produttivo di beni e servizi contribuisce ad aumentare i profitti delle imprese, che remunerano il capitale umano sotto forma di retribuzioni più elevate. L'incontro di tali interessi dal lato dell'offerta e dal lato della domanda di competenze generano infine, in ottica macroeconomica, un aumento dell'efficienza dell'intero sistema producendo sviluppo e crescita economica.

Considerando separatamente offerta e domanda di competenze, un meccanismo virtuoso viene attivato incrementando la propensione allo sviluppo di capitale umano da parte dell'offerta di lavoro grazie alla maggiore remunerazione attesa, e garantendo, dal lato della domanda, una dinamica delle innovazioni del sistema produttivo in grado di assorbire le nuove conoscenze e competenze di cui sono portatori i lavoratori e incrementare i propri livelli di produttività ed efficienza. La propensione all'aumento delle competenze della forza lavoro viene sviluppata, ad esempio, da un ampliamento delle differenze retributive tra diversi livelli di istruzione; dal lato delle imprese, l'incentivo all'utilizzo di maggiori competenze deriva dall'innovazione tecnologica che, unita a nuovi e più elevati bagagli di conoscenze, migliora il rendimento degli investimenti sostenuti dalle aziende, ottimizza i livelli di efficienza del processo produttivo ed aumenta i margini di profitto.

2.5.1 Rendimenti retributivi dell'istruzione

L'evidenza empirica mostra che, in un'ottica di lungo periodo, le differenze retributive tra diversi livelli di istruzione sono aumentate nella maggior parte dei paesi sviluppati, accompagnate da un sensibile incremento dei margini di profitto delle imprese.

Il processo di globalizzazione ha in parte favorito tale processo, spostando parte dei processi di produzione meno innovativi in territori a più basso costo del lavoro e lasciando nei paesi avanzati le funzioni direttive e decisionali a più alto contenuto di capitale umano. L'Europa non fa eccezione e i dati indicano un deciso incremento delle differenze tra redditi da lavoro di occupati con istruzione terziarie e secondaria. Con riferimento all'Unione Europea a 27 paesi, nel 2005 gli occupati con

istruzione terziaria percepivano un reddito superiore del 46,6% rispetto agli occupati con istruzione secondaria; la differenza nel 2010 è salita al 48%, con un incremento di 1,4 punti percentuali (tra i paesi europei spiccano la Germania, con un incremento della differenza di oltre 11 punti percentuali e il Regno Unito, con un incremento pari all'8,6%.
Il nostro Paese fa registrare al contrario un andamento negativo: la differenza tra redditi medi di occupati con istruzione terziaria e occupati con istruzione secondaria è passata dal 45,8% del 2005 al 36,2 del 2010, con una flessione di 9,5 punti percentuali. Va detto che i confronti europei soffrono in qualche misura delle numerose disomogeneità nei sistemi di istruzione tra i vari paesi e spesso le sintesi proposte dagli indicatori non sono in grado di cogliere realtà articolate e complesse; in Italia ad esempio mancano ancora canali consolidati di istruzione terziaria non accademica e di tipo tecnico che sono molto sviluppati nei principali paesi europei. Tuttavia il confronto nel quinquennio è praticato a parità di condizioni nel tempo e mostra che la dinamica delle differenze di reddito tra laureati e diplomati in Italia sembra andare in direzione contraria rispetto a quella registrata nei paesi europei più solidi sul piano economico. Il premio retributivo corrisposto a chi sceglie di investire nel proprio percorso formativo, conseguendo un titolo di studio terziario, generalmente aumenta dove c'è una scarsità di laureati, secondo un classico meccanismo di definizione del prezzo di un bene in relazione alla sua scarsità. La relazione inversa tra premio retributivo dei laureati e incidenza degli occupati con istruzione terziaria è stata ampiamente verificata in passato (Visco, 2011). Limitando l'analisi agli stati membri comunitari europei, si registra la posizione dell'Italia in posizione marginale: nel nostro paese il numero di laureati è scarso e scarsamente retribuito.

Tabella 2.9 - Reddito medio equivalente secondo il livello di istruzione in alcuni paesi europei: 2005, 2010*

Paese	*Istruzione primaria (ISCED97 levels 0-2)*		*Istruzione secondaria (ISCED97 levels 3-4)*				*Istruzione terziaria (ISCED97 levels 5-6)*			
	2005	*2010*	*2005*		*2010*		*2005*		*2010*	
	Reddito medio	*Reddito medio*	*Reddito medio*	*differenza % rispetto a istruzione primaria*	*Reddito medio*	*differenza con istruzione primaria*	*Reddito medio*	*differenza % rispetto a istruzione primaria*	*Reddito medio*	*differenza % rispetto a istruzione primaria*
EU27	13.182	14.019	15.311	16,2	16.103	14,9	22.439	46,6	23.829	48,0
Germania	17.193	17.017	19.032	10,7	20.664	21,4	24.115	26,7	28.436	37,6
Grecia	9.003	10.699	11.615	29,0	13.831	29,3	16.801	44,6	20.751	50,0
Spagna	10.689	12.193	13.100	22,6	15.344	25,8	17.477	33,4	20.523	33,8
Francia	15.792	19.832	18.074	14,5	22.952	15,7	24.180	33,8	29.634	29,1
Italia	**14.614**	**15.819**	**18.562**	**27,0**	**19.711**	**24,6**	**27.057**	**45,8**	**26.845**	**36,2**
Portogallo	7.845	9.162	12.350	57,4	12.055	31,6	20.606	66,9	19.534	62,0
Regno unito	17.123	16.313	23.265	35,9	19.929	22,2	30.280	30,2	27.666	38,8

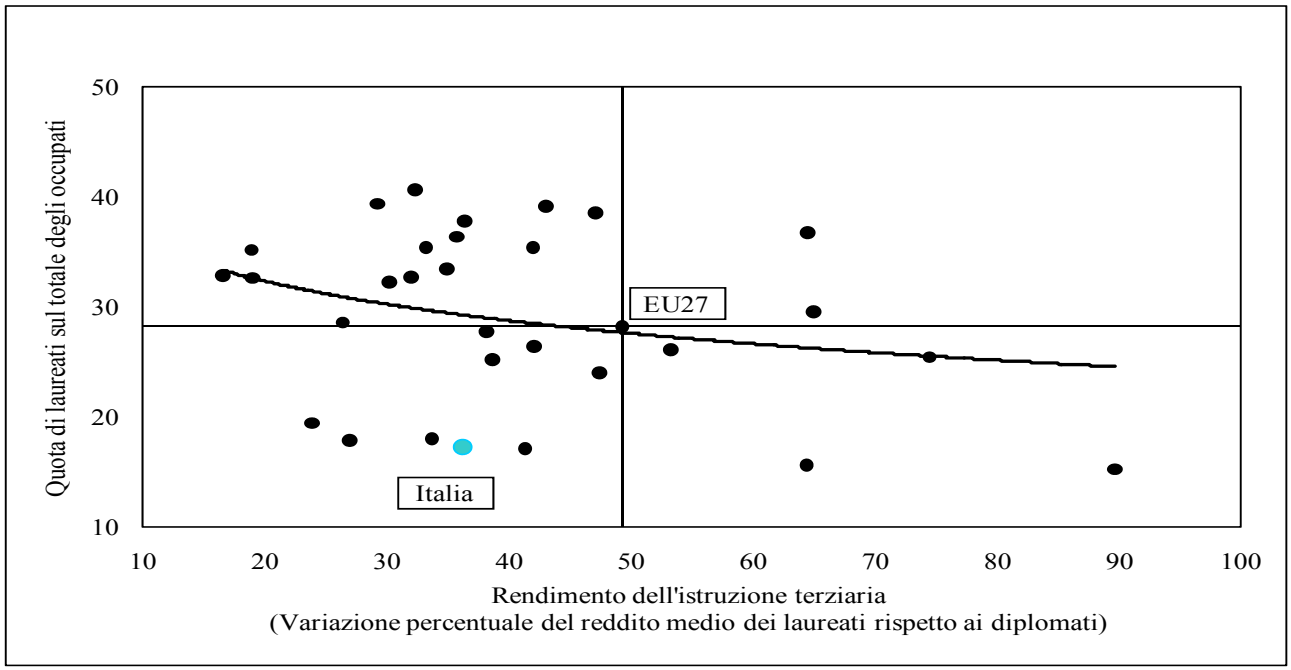
*) Classificazione ISCED97, occupati in età compresa tra 18 e 64 anni

Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT

I rendimenti retributivi dell'investimento in istruzione sono il risultato dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, che si articola nella dinamica, e nelle distorsioni, della domanda e dell'offerta di competenze. La base occupazionale del nostro paese mostra un profilo della composizione secondo la professione molto particolare, con un livello basso delle professioni ad elevata specializzazione e

una dinamica per molti aspetti in controtendenza rispetto a quanto avviene nei principali paesi europei. Le professioni ad elevata specializzazione, ad alto reddito, sono generalmente svolte da occupati in possesso di istruzione terziaria: il maggior investimento in istruzione riceve in tal modo un adeguato ritorno in termini di maggiore retribuzione. In Italia l'incidenza più bassa, rispetto alla media comunitaria, delle professioni ad elevata specializzazione contribuisce a deprimere il premio retributivo generalmente associato alla laurea, dato che una quota relativamente maggiore di laureati non trova un'occupazione con profilo adeguato e viene, quindi, sotto-occupata. Si viene così a ridurre il rendimento medio del titolo di studio terziario (Figura 2.14)..

Figura 2.14 - Incidenza dei laureati sull'occupazione e rendimenti dell'Istruzione



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2009

2.5.2 Le Professioni

Le ragioni dello scenario registrato nel nostro paese sono numerose e riconducibili a fattori sia di carattere strutturale che congiunturale. Nel confronto europeo l'Italia presenta una composizione delle forza lavoro sensibilmente più sbilanciata verso professioni manuali ed elementari. L'incidenza di occupati con professioni ad elevata specializzazione, registrata nel 2010, è nel nostro paese inferiore di oltre 5 punti percentuali rispetto alla media comunitaria, mentre la quota di occupati con professioni elementari è seconda solo alla Spagna. Le professioni tecniche, viceversa, risultano ben al di sopra della media comunitaria, spinte dalla presenza nel nostro paese di un importante sistema industriale e di piccole e piccolissime imprese artigiane.
Nel nostro paese l'inversione del trend di crescita delle professioni ad elevata specializzazione si registra a partire dal 2008, in netta controtendenza rispetto agli altri paesi considerati. Il CEDEFOP comunica che la tendenza a livello comunitario registra una crescita delle professioni *high-skilled* nel corso del biennio recessivo 2009-2010, e conferma la maggiore tenuta alla crisi delle professioni qualificate (CEDEFOP, 2010).

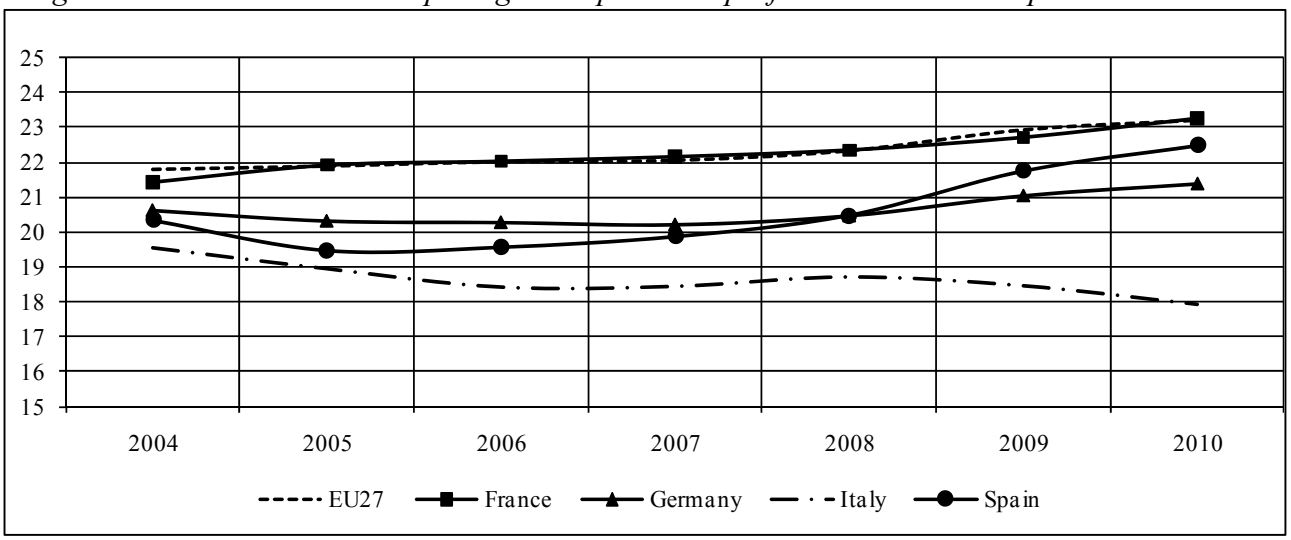
Tabella 2.10 - Composizione degli occupati secondo la professione(*), anno 2010

	Professioni ad elevata specializzazione	*Professioni tecniche*	*Professioni non manuali qualificate*	*Professioni manuali qualificate*	*Professioni elementari*	*Totale*
EU27	23,2	16,7	24,9	25,5	9,8	100,0
Francia	23,2	19,2	24,8	23,1	9,7	100,0
Germania	21,4	22,3	24,7	23,2	8,4	100,0
Italia	**17,9**	**20,3**	**24,2**	**26,8**	**10,7**	**100,0**
Spagna	22,5	12,7	26,7	23,9	14,1	100,0
Regno Unito	30,8	13,1	30,3	15,6	10,2	100,0

(*) Classificazione Isco88

Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

Figura 2.15- Incidenza in Europa degli occupati nelle professioni ad elevata specializzazione(*)



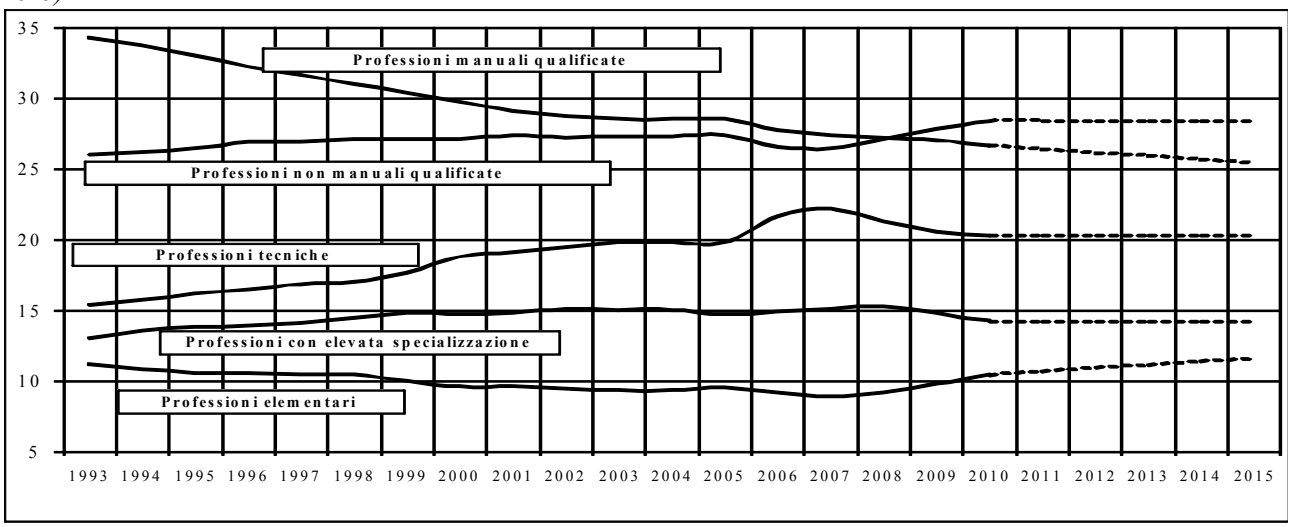
(*) Classificazione Isco88 1,2.

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati EUROSTAT, 2004-2010

Le previsioni per il futuro per il nostro Paese, stimate dall'ISFOL, mostrano in Italia una stagnazione della crescita delle professioni ad elevata specializzazione e una crescita delle professioni elementari. Le professioni tecniche, dopo un quindicennio di crescita, mostrano un assestamento sui valori registrati nel 2010, mentre prosegue l'andamento decrescente delle professioni manuali qualificate (ISFOL, 2011). Le tendenze previste per il nostro paese risultano in qualche misura in controtendenza alle previsioni riferite alla media comunitaria: il CEDEFOP indica una robusta crescita della quota delle professioni specializzate e tecniche e un altrettanto decisa crescita delle forze di lavoro con livelli di istruzione terziaria, a fronte di una flessione delle forze di lavoro non qualificate. Anche in questo caso l'Italia mostra un trend di medio-lungo periodo difforme da quanto si prevede accadrà a livello comunitario, con una stagnazione delle professioni *high-skilled* sui già bassi livelli attuali e un aumento delle professioni elementari.

Lo scenario registrato nel 2010 è il frutto di una evoluzione nel decennio appena trascorso che ha visto l'Italia allontanarsi dai maggiori *competitors* dell'area europea: Franca e Germania hanno mostrato un trend di medio-lungo periodo che ha evidenziato una crescita quasi costante delle professioni ad elevata specializzazione, mentre l'Italia ha fatto registrare una flessione di due punti percentuali.

Figura 2.16 - Composizione degli occupati in Italia secondo la professione (1993-2010 e previsioni 2015)*



(*) Classificazione Istat, CP
Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, 1993-2010 e ISFOL 2011

L'Istruzione

Parallelamente la composizione della base occupazionale secondo il titolo di studio rivela che l'Italia soffre un divario strutturalmente elevato rispetto agli atri paesi europei: nel 2010 gli occupati con istruzione terziaria rappresentavano il 17,6% del totale, a fronte del 29,1% delle media comunitaria, del 33,1% della Francia e del 27,9% della Germania. Di contro, l'Italia si caratterizza per una più elevata incidenza di lavoratori con istruzione inferiore o pari alla licenza media. Mentre quest'ultimo dato è dovuto in parte alla quota di occupati in età avanzata della nostra forza lavoro - più elevata rispetto ad altri paesi e sensibilmente meno scolarizzata rispetto alle nuove generazioni - il dato sulla quota di laureati (soprattutto nei settori tecnico-scientifici) rischia di rappresentare un freno allo sviluppo.

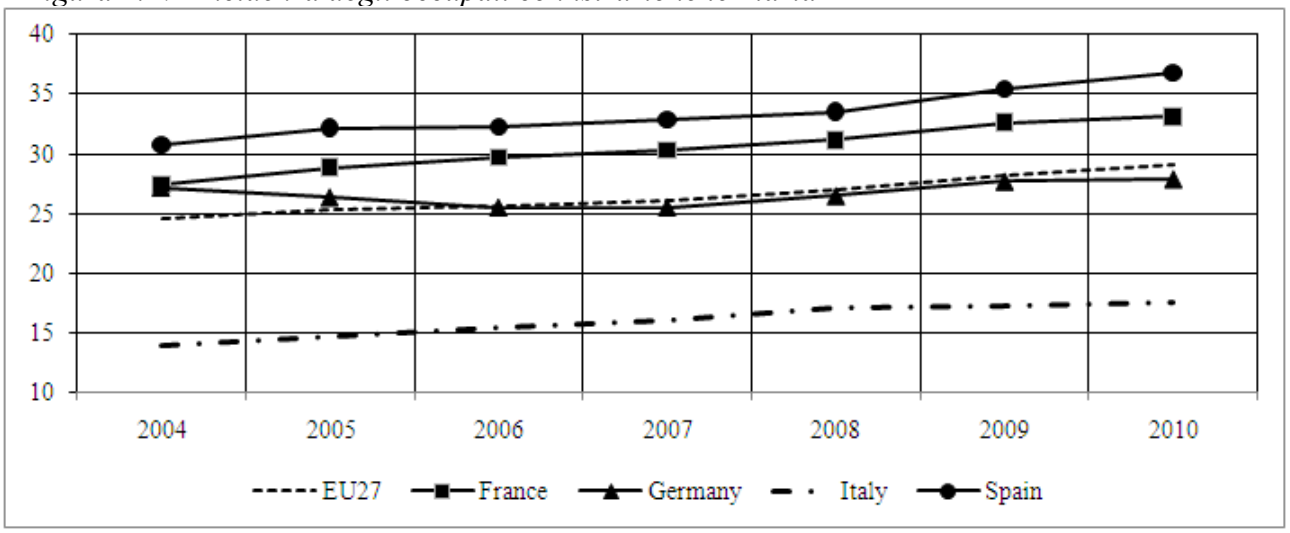
Tabella 2.11 - Composizione degli occupati secondo il livello di istruzione, anno 2010

	Istruzione primaria (ISCED97 levels 0-2)	*Istruzione secondaria (ISCED97 levels 3-4)*	*Istruzione terziaria (ISCED97 levels 5-6)*	*Totale*
Austria	16,1	64,3	19,6	100,0
Belgium	20,7	38,6	40,7	100,0
Denmark	25,1	42,3	32,6	100,0
EU27	22,0	48,9	29,1	100,0
Finland	14,6	46,6	38,8	100,0
France	22,6	44,2	33,1	100,0
Germany	13,5	58,6	27,9	100,0
Greece	33,6	39,2	27,2	100,0
Ireland	19,0	37,9	43,1	100,0
Italy	**35,8**	**46,6**	**17,6**	**100,0**
Netherlands	25,4	42,5	32,1	100,0
Norway	19,3	44,1	36,7	100,0
Poland	7,5	64,9	27,6	100,0
Portugal	65,5	18,1	16,4	100,0
Spain	39,4	23,8	36,8	100,0
Sweden	16,4	49,8	33,7	100,0
Switzerland	16,6	49,9	33,5	100,0
United Kingdom	18,1	44,6	37,2	100,0

Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

Del resto, il pur robusto recupero del nostro paese nella quota di occupati con istruzione terziaria, osservato nel periodo 2004-2010, non ha permesso all'Italia di riguadagnare posizioni rispetto alla media comunitaria: la quota di laureati sul totale degli occupati è cresciuta in Italia del 3,6% nel periodo considerato, a fronte di un aumento pari al 4,5% dei Paesi EU27. È aumentato il divario con la Francia e con la Spagna, mentre si è ridotto quello con la Germania, la cui incidenza dei laureati sul totale degli occupati resta rimane tuttavia superiore a quella italiana di oltre 10 punti percentuali.

Figura 2.17- Incidenza degli occupati con istruzione terziaria



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

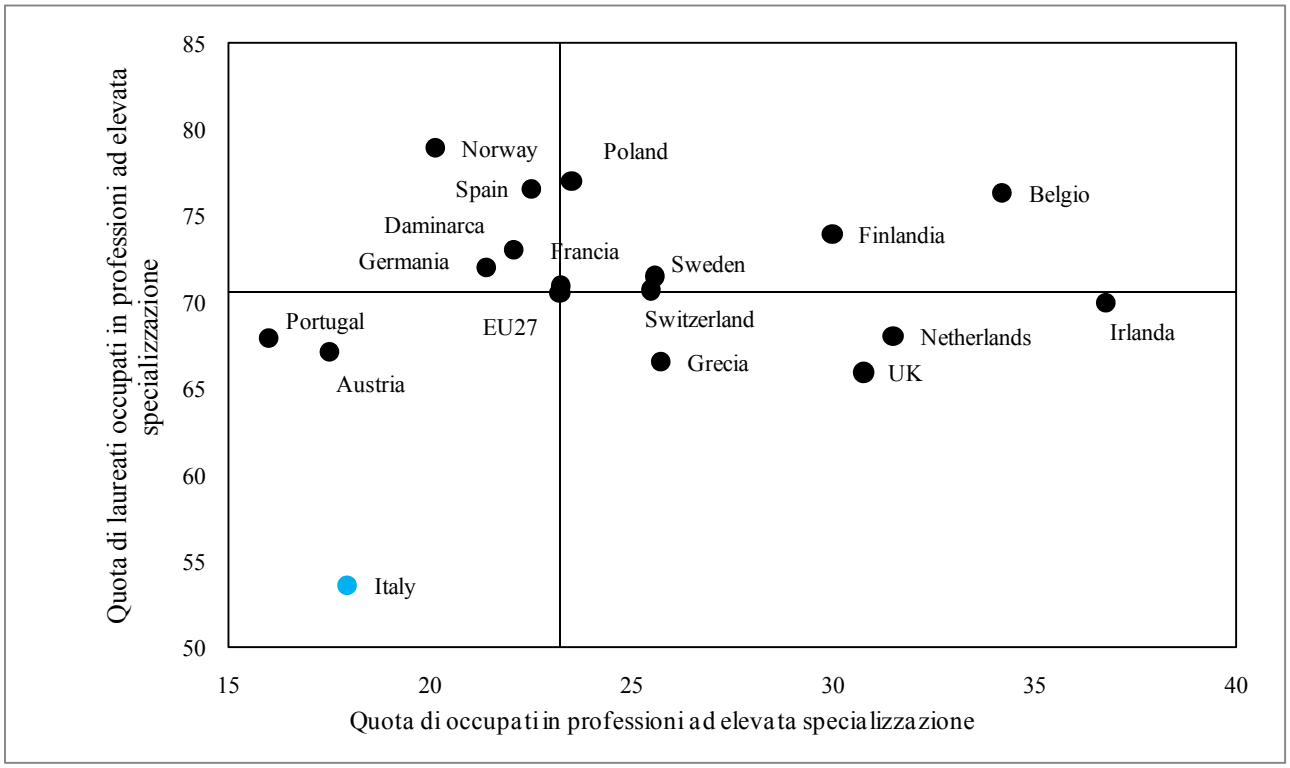
Professioni e livello di istruzione

In Italia le professioni ad elevata specializzazione sono ricoperte da una quota di laureati sensibilmente inferiore rispetto a quanto accade in altri Paesi. Solo il 53,6% del totale degli occupati in professioni ad elevata specializzazione è in possesso di un'istruzione terziaria, a fronte del 70,6% della media comunitaria (Curtarelli, Gualtieri, 2011).

Per quanto, come già detto, sia cresciuta nel nostro paese la quota di occupati in possesso di una laurea tale aumento non stato accompagnato da un parallelo incremento delle professioni ad elevata specializzazione, che risultano invece diminuite con un tasso di variazione negativo secondo solo a quello del Portogallo.

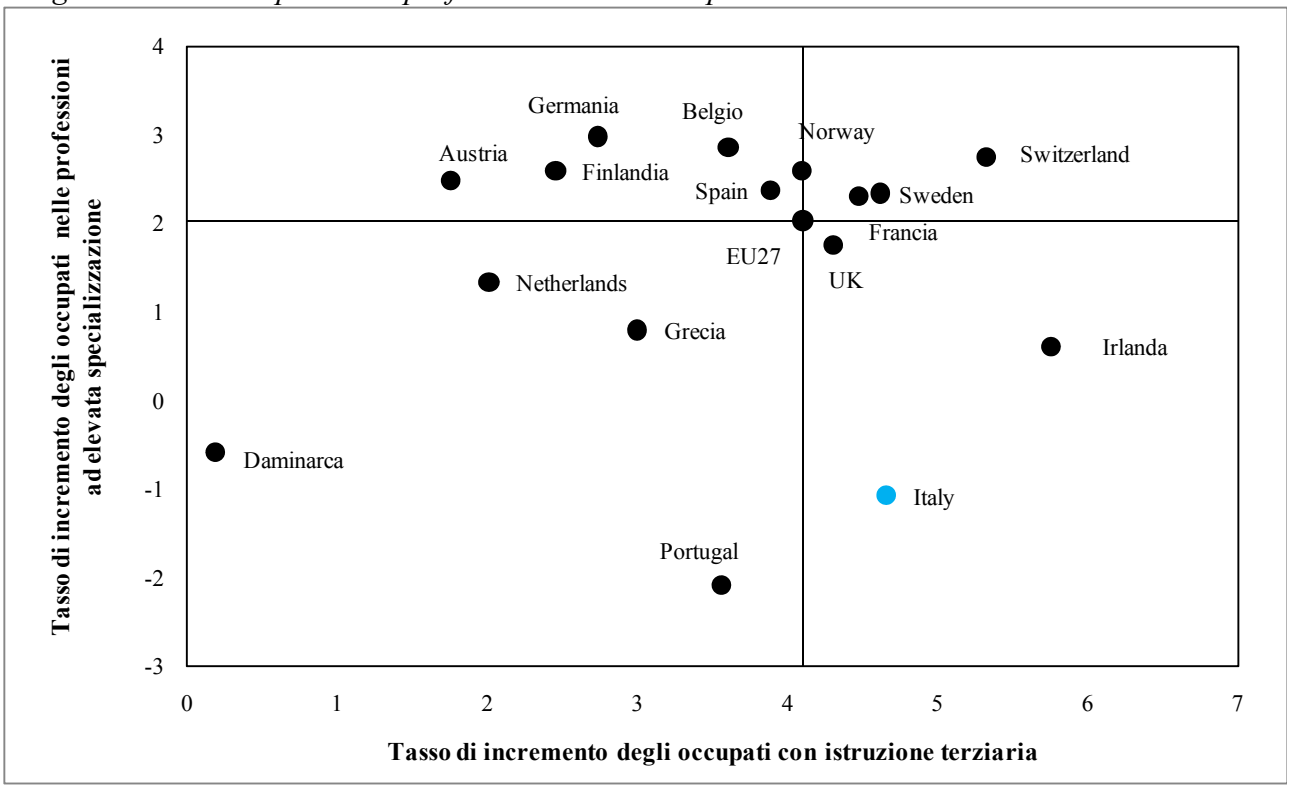
Un simile scenario suggerisce la presenza di una distorsione nella dinamica delle competenze nel nostro Paese, dove l'incremento di laureati non viene assorbito in misura sufficiente dall'aumento delle professioni ad elevata specializzazione, tradizionalmente composte da occupati con istruzione terziaria. Si osservi che la gran parte dei paesi europei considerati nell'analisi mostra tassi di incremento degli occupati con istruzione terziaria superiori ai tassi di incremento degli occupati nelle professioni ad elevata specializzazione, escluse la Germania, la Finlandia, l'Austria, l'Olanda e la Danimarca: tuttavia la dinamica registrata colloca ancora una volta l'Italia in una posizione marginale rispetto agli altri paesi europei.

*Figura 2.18 - Occupati nelle professioni ad elevata specializzazione**



(*) Classificazione Isco88: livelli 1,2.
Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT 2010

Figura 2.19 – Occupati nelle professioni ad elevata specializzazione(*)



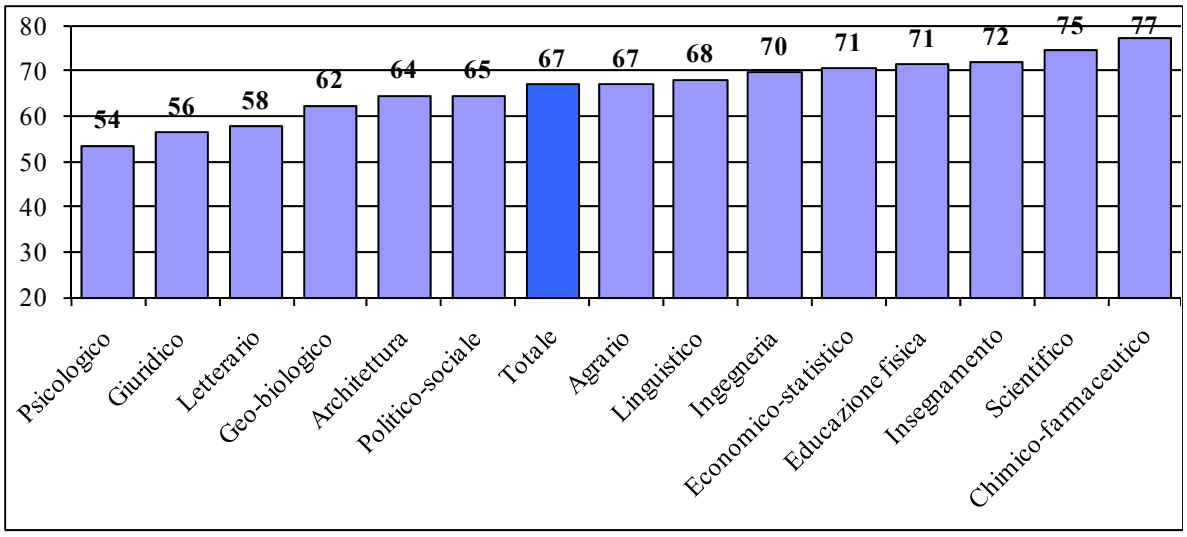
(*) Classificazione Isco88: livelli 1,2.
Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT 2010

Alcune distorsioni si osservano anche nel profilo disciplinare dei laureati nel nostro Paese, dove risulta ancora carente rispetto al fabbisogno la quota di nuovi occupati con istruzione terziaria nelle materie tecniche e scientifiche. I tassi di occupazione specifici per ramo disciplinare rivelano una elevata capacità di assorbimento da parte del mercato dei laureati nel ramo medico e farmaceutico, in ingegneria e nel ramo economico, mentre le lauree umanistiche mostrano una certa difficoltà nell'ingresso al lavoro.

D'altra parte, la particolare composizione del tessuto imprenditoriale italiano, composto per una parte cospicua di piccole e piccolissime imprese attive nei settori della manifattura tradizionale, rischia di rendere più lento, rispetto ai paesi *competitors*, il processo di sviluppo tecnologico che, se attivo e dinamico, assorbirebbe rapidamente le nuove competenze uscite dal sistema di istruzione e di formazione, elevando i rendimenti dell'investimento in capitale umano per l'offerta di lavoro, sia in termini occupazionali che retributivi, e ampliando i margini di profitto per le imprese. Una conferma deriva dalla dinamica dei livelli di produttività nel nostro paese, che hanno evidenziato una crescita praticamente nulla nel corso dell'intero decennio trascorso, perdendo margini di competitività rispetto agli altri paesi dell'area continentale. Il nostro sistema produttivo, in molte realtà, non raggiunge la decisiva massa critica per avviare processi innovativi in grado di tenere il nostro paese al passo con l'Europa. Da un lato le piccole imprese non offrono sufficienti garanzie per garantire ai propri investimenti un adeguato accesso al credito industriale, dall'altro i margini di innovazione offerti da produzioni in settori manifatturieri tradizionali con tecnologia matura sono insufficienti per aumentare i livelli di produttività, obbligando le imprese a competere sui costi piuttosto che sull'efficienza.

In un simile scenario il capitale umano investito nel processo di produzione di beni e servizi rischia, da un lato, un lento deterioramento dovuto all'obsolescenza delle competenze, e, dall'altro, di non essere più in grado di sostenere quel meccanismo virtuoso in grado di assicurare benefici paralleli e complementari per l'offerta di lavoro e per il sistema produttivo.

Figura 2.20 - Laureati in età 25-34 anni: tasso di occupazione secondo il ramo disciplinare della laurea conseguita. Anno 2010



Fonte: elaborazione ISFOL su dati Istat, Rilevazione forze di lavoro, 2010

Box 1 L'Occupazione femminile[*]

La crisi economica ha contribuito a peggiorare la già difficile situazione dell'occupazione femminile, accentuandone le criticità strutturali e invertendo il seppur in misura lieve il trend crescente dei tassi di occupazione registrato negli anni precedenti.

Il calo dell'occupazione delle donne in Italia ha colpito particolarmente il lavoro atipico, (dove negli ultimi anni si era concentrata gran parte della crescita) ed è consistito per lo più in un mancato rinnovo dei contratti. Mentre tra i lavoratori dipendenti la contrazione occupazionale femminile è stata meno evidente rispetto agli uomini, tra gli autonomi la riduzione dell'occupazione è stata per la componente femminile consistente: per le donne risulta quasi doppia di quella degli uomini (-3,3% rispetto a -1,8%), anche se, in valore assoluto, il calo ha interessato per tre quinti la forza lavoro maschile[92].

Per quanto il tasso di occupazione femminile abbia risentito meno di quello maschile della contrazione occupazionale[93] tuttavia, rispetto alle passate recessioni, si è registrato, a livello europeo, un forte calo anche in settori come l'istruzione e la pubblica amministrazione dove spesso l'incidenza del lavoro femminile è particolarmente elevata.

In Italia, in particolare, come sottolinea il CNEL[94], se nel settore delle costruzioni il ridimensionamento dell'occupazione ha riguardato solo in maniera marginale le donne, lo stesso non si può dire per l'industria e l'agricoltura, dove la forza lavoro femminile è stata colpita in misura più che proporzionale al proprio peso. Sebbene, infatti, le donne rappresentino solo poco più di un quarto degli occupati nell'industria (il 27% nel 2009), la perdita di posti di lavoro è risultata simile a quella degli uomini (rispettivamente 105mila e 109mila unità tra il 2008 e il 2009). Tale andamento è ancora più evidente se consideriamo l'agricoltura, settore nel quale le donne costituiscono il 28% dell'occupazione e dove la contrazione occupazionale si è concentrata proprio sulla forza lavoro femminile.

Bisogna inoltre considerare che, in confronto alle recessioni dei primi anni '80 e '90 il peso delle donne nel mercato del lavoro è aumentato e ciò ha comportato la crescita del numero delle famiglie a doppio reddito e di quelle monoreddito con a capofamiglia una donna. In entrambi i casi con l'arrivo della crisi e della conseguente perdita occupazionale femminile, si è registrata una brusca riduzione delle capacità di spesa delle famiglie[95].

In Italia la crisi ha contribuito ad allontanare ancora di più le performance del mercato del lavoro femminile rispetto al complesso dei Paesi europei. Infatti se in tutta Europa la percentuale di donne occupate tra i 15 e i 64 anni ha cominciato a diminuire, il nostro Paese ha ulteriormente peggiorato la posizione di svantaggio che già aveva. Nel 2006, il tasso di occupazione femminile era di 11 punti inferiore alla media dei Paesi dell'UE27, nel 2010 tale gap era cresciuto di più di un punto percentuale. Andamento analogo hanno avuto i differenziali con la media dell'EU15 (passati da 12,4 punti del 2006 ai 13,4 del 2010). Rispetto alle principali economie dell'Unione Europea, l'Italia ha visto migliorare leggermente la propria posizione relativa soltanto rispetto all'Irlanda, alla Francia e al Regno Unito, per quanto, soprattutto in quest'ultimo caso, le distanze assolute permangano consistenti. L'unico aumento dell'occupazione femminile che si è registrato in Italia tra il 2009 e il 2010 è stato quello dei posti di lavoro non qualificato, con un

[*] A cura di M. Parente.
[92] Righi A. (2010)
[93] Bettio F., Smith M., Villa P. (2009)
[94] CNEL (2010).
[95] Smith M. (2009).

incremento di 108mila unità (ISTAT2011), soprattutto dovuta alla componente straniera dell'occupazione relativamente al settore di assistenza alle famiglie.

Tabella 2.12- Tasso di occupazione femminile 2006-2010 Uu25, EU15 e alcuni Paesi europei

	2006		2007		2008		2009		2010	
	tasso occ.	scarto Italia	tasso occ.	scarto Italia	tasso occ.	scarto Italia	tasso occ.	scarto Italia	tasso occ.	scarto Italia
UE 27	57,3	11	58,3	11,7	59,1	11,9	58,6	12,2	58,2	12,1
UE 15	58,7	12,4	59,6	13	60,1	12,9	59,6	13,2	59,5	13,4
Germania	62,2	15,9	64	17,4	65,4	18,2	66,2	19,8	66,1	20
U.K.	65,8	19,5	65,5	18,9	65,8	18,6	65	18,6	64,6	18,5
Francia	58,6	12,3	59,7	13,1	60,4	13,2	60	13,6	59,9	13,8
Irlanda	59,3	13	60,6	14	60,2	13	57,4	11	56	9,9
Spagna	53,2	6,9	54,7	8,1	54,9	7,7	52,8	6,4	52,3	6,2
Grecia	47,4	1,1	47,9	1,3	48,7	1,5	48,9	2,5	48,1	2
Italia	46,3	0	46,6	0	47,2	0	46,4	0	46,1	0

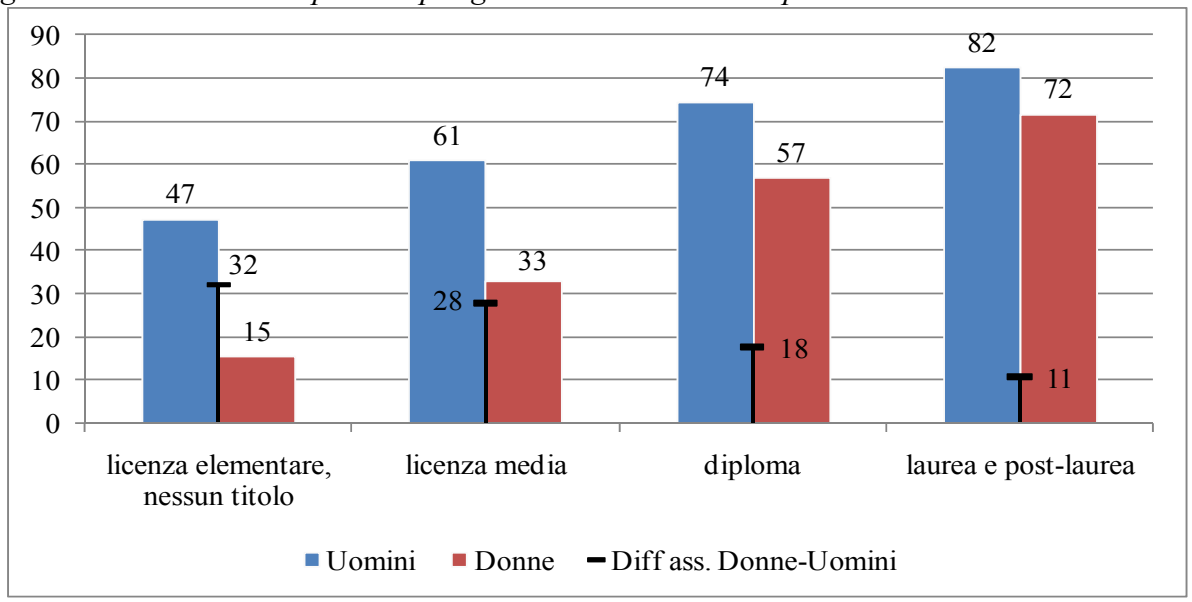
Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT

È ulteriormente diminuito, inoltre, il tasso di occupazione delle donne con titolo di studio basso, con valori che per le persone in possesso della sola licenza media superano di poco il 30% e, per quelle meno istruite raggiungono appena il 15%. Possedere un titolo di studio competitivo rappresenta per le donne un elemento fondamentale per entrare nel mercato del lavoro, ancor più di quanto ciò valga per gli uomini. Se si confrontano i tassi di occupazione per genere e titolo di studio, infatti, col crescere del livello di istruzione i tassi di occupazione si alzano considerevolmente ma, soprattutto, si riduce il gap col relativo indice maschile, con differenze che vanno da valori superiori ai 30 punti percentuali per i titoli più bassi, agli 11 punti per le donne in possesso di un titolo universitario.
In Italia, in effetti, la differenza, in termini di tassi di partecipazione, tra le donne con basso e alto livello di istruzione è molto più rilevante che nel resto d'Europa[96]; del resto il nostro Paese rientra tra le Nazioni europee con le più basse percentuali di occupazione tra le donne con istruzione primaria, e gode del triste primato di quello col più basso tasso di occupazione tra le donne con livello di istruzione terziario.
Purtroppo, al progressivo innalzamento del livello di istruzione della popolazione femminile, registrato negli ultimi anni, non sempre si accompagna un adeguamento della domanda di lavoro in termini di competenze richieste. In Italia, il fenomeno del sottoutilizzo[97] della forza lavoro femminile è in costante aumento[98]: dal 31,7% del 2007, al 33,8% del 2009 e, comunque, con percentuali generalmente più elevate rispetto agli uomini. In particolare le giovani donne presentano una percentuale di due punti più alta dei loro coetanei (34,8% contro 32,5%), e nel Sud Italia tale distanza cresce ulteriormente (5,5 punti: 38,7% contro 33,2%). Anche per le donne laureate il gap di genere rimane elevato, con la quota di sottoutilizzate che raggiunge il 49,5% rispetto al 42% dei laureati maschi con valori che nel Meridione salgono, rispettivamente, al 50,6% e al 39,8%. Al contrario tra i diplomati sono i maschi a riportare una percentuale di sottoutilizzo maggiore (48,7% rispetto al 41,9%). Per inciso, una quota del sottoutilizzo del

[96] Cnel (2010)
[97] Con il termine sottoutilizzo si intende la mancata corrispondenza tra le caratteristiche della forza lavoro occupata e quelle della professione svolta, con particolare riferimento al più elevato titolo di studio posseduto.
[98] Istat (2011).

lavoro femminile può essere, almeno in parte, riconducibile alla persistente segmentazione di genere negli ambiti di studio[99], con una bassa presenza delle donne nelle materie scientifiche (in particolare informatica, ingegneria e fisica) a fronte di una domanda di lavoro elevata, e una forte rappresentanza in quelle umanistiche, mediche e delle scienze sociali (giurisprudenza, economia, giornalismo, scienze dell'educazione e sanità).

Figura 2.21- Tassi di occupazione per genere e titolo di studio posseduto. Anno 2010



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTA-RCFL

Le maggiori difficoltà di inserimento lavorativo e di carriera fanno si che anche fra i NEET la quota di donne sia maggioritaria (55%) con un'incidenza pari al 24,9% sul totale della popolazione di riferimento, valore più alto di 5,6 punti percentuali della quota registrata per gli uomini (19,3%). La percentuale di donne che non studiano e non lavorano è molto elevata tra le giovani con basso titolo di studio (27,5%), ma inferiore ad un quarto per le diplomate e laureate. Nel Sud le giovani NEET sono il 33,2% (i maschi sono il 28,7%), mentre al Nord sono il 18,9% e il 20,1% del Centro (contro percentuali che per gli uomini sono, rispettivamente, pari al 12,4% e 14,2%). Quasi una laureata su tre al Sud non lavora né studia (il 28,4%), ma la percentuale risulta elevata anche tra le laureate nel Nord (17,7%) e nel Centro (22%).
Molti sono i fattori che concorrono a determinare tali differenze di genere, tanto nel sottoutilizzo del capitale umano femminile, che nella mancata partecipazione delle donne al mercato del lavoro, non ultimi quelli familiari, quali la cura dei figli e una maggior propensione delle donne sposate a sacrificare la loro vita professionale in favore di quella del partner[100], costrizioni sono tanto più forti quanto più basso è il livello di istruzione conseguito. La capacità, e le possibilità di conciliare vita lavorativa e familiare, infatti, sono fortemente correlate con il titolo di studio posseduto[101], dal momento che le donne più istruite dispongono generalmente di più risorse, in termini di beni e servizi, così da ridurre considerevolmente il tempo dedicato al lavoro domestico e agli impegni familiari in generale (Del Boca e Saraceno, 2005).
In tal senso, il ricorso al lavoro part-time è generalmente considerato lo strumento per eccellenza di conciliazione tra vita lavorativa e familiare ma, specularmente, comporta elevati rischi di

[99] European Commission (2009).
[100] Quintini, G. (2011).
[101] Cnel (2010).

marginalizzazione, sia professionale che economica (si pensi, ad esempio, alle conseguenze in termini di trattamento pensionistico). Spesso, peraltro, tale strumento, si è caratterizzato sia per l'estensione dei fenomeni di involontarietà, che di segregazione orizzontale in comparti di attività tradizionali (commercio, ristorazione, servizi alle famiglie e alla persona) e sembra rispondere più alle esigenze di flessibilità di orario delle imprese che a quelle di conciliazione delle lavoratrici. Non per nulla, nel 2010 ben il 64% delle donne tra i 18 e i 29 anni dichiarava di lavorare a tempo ridotto perché non ha trovato un lavoro full-time, con una percentuale di donne italiane in part-time involontario più che doppia di quella rilevata nel resto dell'Unione europea (rispettivamente 42,7% e 22,3%). Inoltre il part-time ha rappresentato uno degli strumenti con cui le imprese, nell'attuale periodo di crisi, hanno affrontato la riduzione dell'attività produttiva e dei fabbisogni di manodopera[102]. Tale fenomeno si è però manifestato soprattutto nei servizi, settore a forte presenza femminile.

Peraltro, l'aumento della percentuale di donne con contratti part-time, oltre che a rispondere alle necessità di ridimensionamento occupazionale derivato dalla crisi economica, può trovare origine anche dai tagli alla spesa per l'assistenza pubblica a questa conseguenti. In una situazione come quella italiana, nella quale è la rete informale familiare ad assorbire circa i due terzi delle ore complessivamente dedicate all'assistenza dei propri parenti (più di 2 miliardi di ore in un anno)[103,] per le donne diventa sempre più complicato conciliare gli impegni familiari con la vita lavorativa. La riduzione delle risorse destinate ai servizi locali ha, quindi, con tutta probabilità contribuito ad accrescere la quota di donne che ricorrono volontariamente a contratti a tempo parziale.

Infine, anche il livello e la tipologia contrattuale contribuiscono ad abbassare ulteriormente la tutela delle donne lavoratrici in tempi di congiuntura sfavorevole: occupare, più frequentemente degli uomini, posizioni lavorative poco remunerate e con contratti flessibili rende ancora più difficile per le donne l'accumulo di risorse finanziarie con le quali far fronte agli eventuali periodi di disoccupazione[104.]

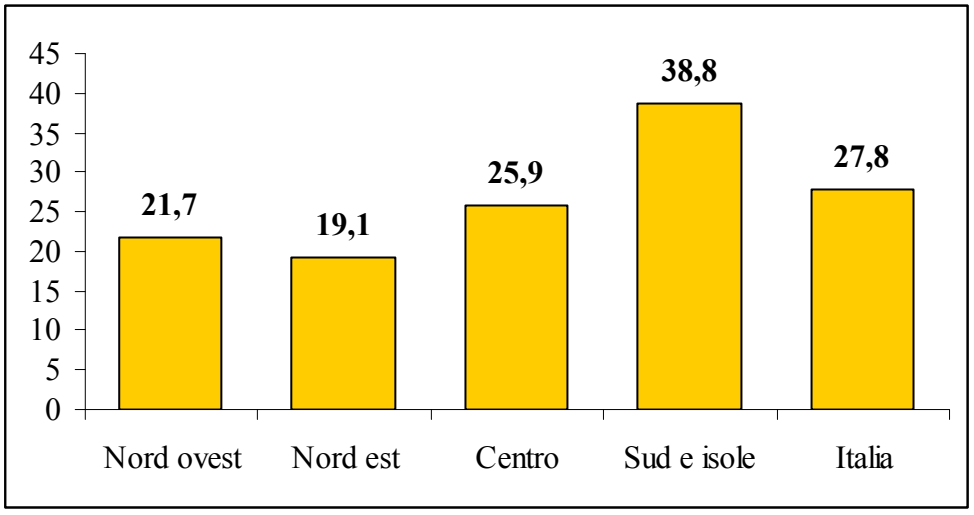
[102] Cnel (2010).
[103] Istat (2011).
[104] ILO (2008).

3 Il mercato del lavoro in Italia: la disoccupazione*

3.1 La recente dinamica della disoccupazione in Italia

Anche in tema di disoccupazione, l'Italia presenta alcune evidenti peculiarità e disuguaglianze che ne caratterizzano il mercato del lavoro. Nel 2010, la quota di persone in cerca sulla popolazione attiva è salita all'8,5%, segnando tuttavia livelli piuttosto eterogenei in relazione alle diverse fasce di popolazione ed alle differenti aree territoriali. Al centro dell'attenzione recente è ovviamente il bacino dei giovani, che si segnalano per livelli del tasso di disoccupazione di gran lunga superiori al 25% in ambito nazionale (circa quattro volte tanto quello relativo alla popolazione adulta) e prossimi al 40% in alcune aree del paese (cfr. Figura 3.1).

Figura 3.1 - Tassi di disoccupazione giovanile (15-24 anni) in Italia secondo l'area geografica, anno 2010



Fonte: elaborazione ISFOL dati ISTAT-RCFL, anno 2010

Non si può inoltre non sottolineare come, anche in una congiuntura economica che ha colpito in maggior misura le imprese del Nord Italia, il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno (13,5%) rimanga di 7-8 punti percentuali più elevato di quanto accada nelle aree settentrionali della penisola (cfr. Tabella 3.1). Inoltre, nonostante l'occupazione femminile abbia risentito in misura relativamente minore della crisi economica rispetto a quella maschile, lo storico gap di genere a sfavore delle prime si è mantenuto su un livello di due punti percentuali. In termini strutturali, rimane evidente il vantaggio relativo dato dall'investimento in istruzione nell'attutire il rischio di rimanere senza lavoro. Il tasso di disoccupazione degli individui poco scolarizzati – nonostante tassi di partecipazione ben inferiori a quelli medi[105] – si attesta infatti a livelli doppi rispetto a quelli registrati per coloro che possiedono titoli universitari. Particolarmente critica infine appare nel 2010 la condizione dei cittadini immigrati, che scontano tassi di disoccupazione superiori di quasi quattro punti rispetto a quelli dei cittadini italiani[106].

* A cura di G. Baronio e E. Rustichelli.

[105] Il tasso di attività di coloro che possiedono al massimo la licenza media era nel 2010 pari al 32,7% contro una media nazionale del 62,3%.

[106] Va tuttavia ricordato che i tassi di partecipazione al mercato del lavoro dei cittadini non italiani sono di 10 punti superiori a quelli dei cittadini in possesso di cittadinanza italiana. D'altro canto, le leggi in materia di immigrazione e

Tabella 3.1 - Tassi di disoccupazione in Italia, anni 2010 e secondo trimestre 2011

		2010	II-2011		
				Var su II-2010	
			V.ass.	Ass.	%
Sesso	Maschi	7,7	7,0	-0,7	-8,6
	Femmine	9,7	9,1	-0,5	-5,0
Classe di età	15-24 anni	27,8	27,4	-0,6	-2,0
	25-34 anni	11,9	10,9	-0,8	-6,6
	35-44 anni	6,6	6,2	-0,5	-7,9
	45-54 anni	5,0	4,6	-0,2	-4,9
	55-64 anni	3,6	3,7	0,4	13,4
	20-64 anni	7,9	7,3	-0,4	-5,7
Territorio	Nord	6,0	5,3	-0,7	-12,2
	Nord-Ovest	6,3	5,8	-0,5	-7,8
	Nord-Est	5,6	4,6	-1,1	-18,9
	Centro	7,7	6,7	-0,5	-7,4
	Mezzogiorno	13,5	13,2	-0,4	-2,6
Titolo di studio	Fino alla licenza elementare	12,1	11,6	-0,3	-2,2
	Licenza media	10,3	10,1	-0,1	-1,5
	Diploma	8,0	7,1	-0,9	-11,6
	Laurea e post-laurea	5,7	5,0	-0,2	-4,3
Cittadinanza	Italiana	8,2	7,5	-0,6	-7,4
	Straniera	11,7	11,0	-0,6	-5,6
Totale		**8,5**	**7,9**	**-0,6**	**-6,8**

Fonte: elaborazione ISFOL dati ISTAT-RCFL, anno 2010-2011

Per quanto riguarda la congiuntura recente, giova rilevare come l'inizio del 2011 sia stato caratterizzato da una "mini-ripresa". Il confronto tendenziale tra il secondo trimestre del 2010 ed il secondo trimestre del 2011 evidenzia infatti una contrazione sia del numero assoluto dei disoccupati (passati da 2 milioni e 93 mila a 1 milione e 947 mila)[107], sia dei tassi di disoccupazione per quasi tutte le fasce della popolazione, con una contrazione di sei decimi di punto. Della ripresa sembra avere beneficiato maggiormente la componente maschile dell'offerta di lavoro (-0,7% rispetto al -0,5% delle donne), così come la popolazione in età inferiore ai 35 anni sembra avere in qualche misura visto migliorare le proprie prospettive occupazionali, almeno in questo limitato lasso temporale. Tuttavia, per ciò che attiene alla popolazione giovanile, la contrazione del tasso di disoccupazione è da imputarsi più ad un allontanamento dal mercato del lavoro, verso l'istruzione per alcuni, verso la completa inattività per altri[108], che ad un riassorbimento dei giovani in cerca di lavoro da parte del tessuto produttivo.

3.2 La dinamica della disoccupazione da 2006 ad oggi

Allargando la prospettiva temporale al medio periodo, possiamo analizzare la dinamica della disoccupazione e quella del mercato del lavoro in generale attraverso l'analisi della curva di Beveridge. Quest'ultima pone in relazione il tasso di *vacancy*[109] e il tasso di disoccupazione in un'economia. In termini generali, tra le due grandezze esiste una relazione inversa: quando

permanenza sul suolo italiano riducono di molto la possibilità che i cittadini immigrati soffrano del c.d. *problema dello scoraggiamento*.

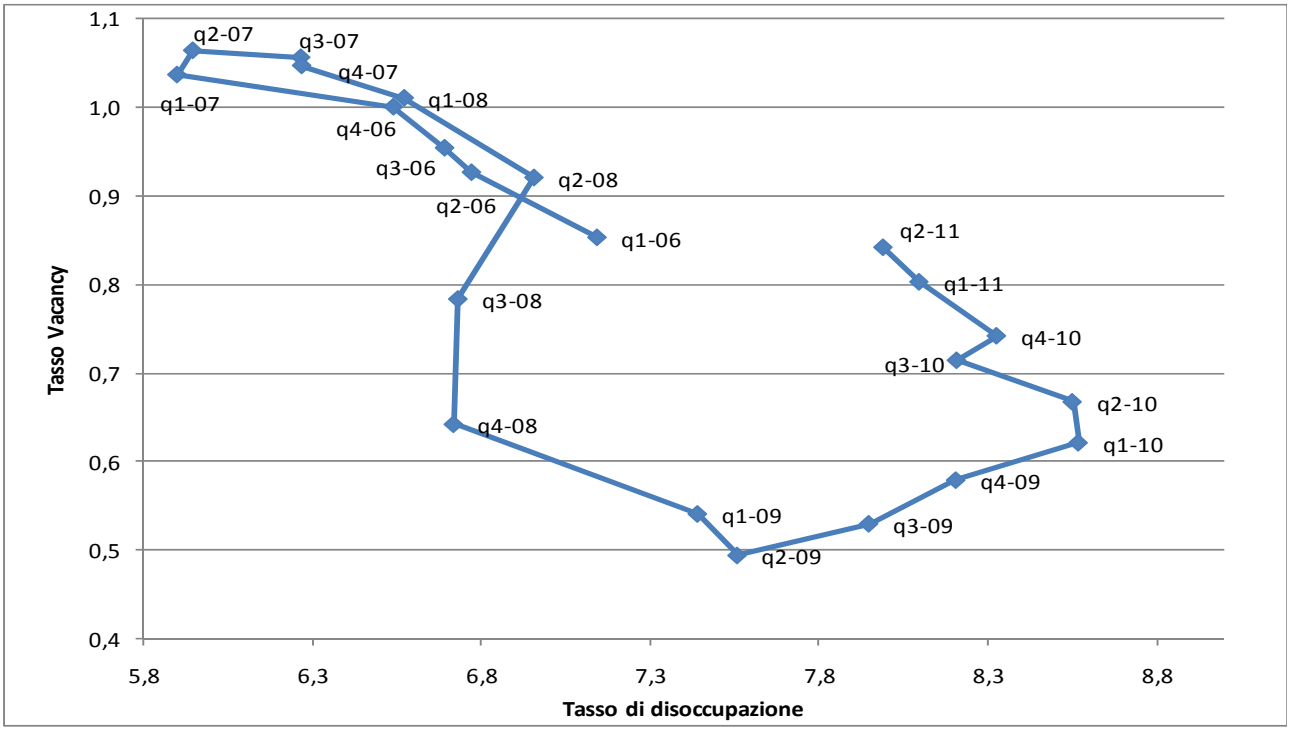
[107] Tendenza analoga si è registrata su base tendenziale nel primo trimestre dell'anno.

[108] I tassi di inattività della popolazione in età compresa tra i 18 ed i 29 anni salgono tra il secondo trimestre del 2010 e lo stesso periodo del 2011 dal 47,3% al 49,4%. Si veda anche, più avanti, la sezione dedicata ai c.d. *NEET*.

[109] Ovvero il rapporto tra il numero di *vacancy* e la somma di occupati e numero di *vacancy* disponibili.

l'economia è in crescita, la domanda di lavoro aumenta e, a causa delle naturali frizioni del mercato del lavoro che impediscono l'immediata assunzione del personale richiesto, il tasso di *vacancy* aumenta. Ovviamente il tasso di disoccupazione diminuisce in virtù del progressivo assorbimento di manodopera precedentemente in cerca di occupazione. Nelle fasi recessive vale la relazione inversa: i posti vacanti (ed il corrispettivo tasso) diminuiscono mentre il tasso di disoccupazione sale.

Figura 3.2 - Rapporto tra tassi di vacancy e di disoccupazione. Anni 2006-2011. Dati trimestrali*

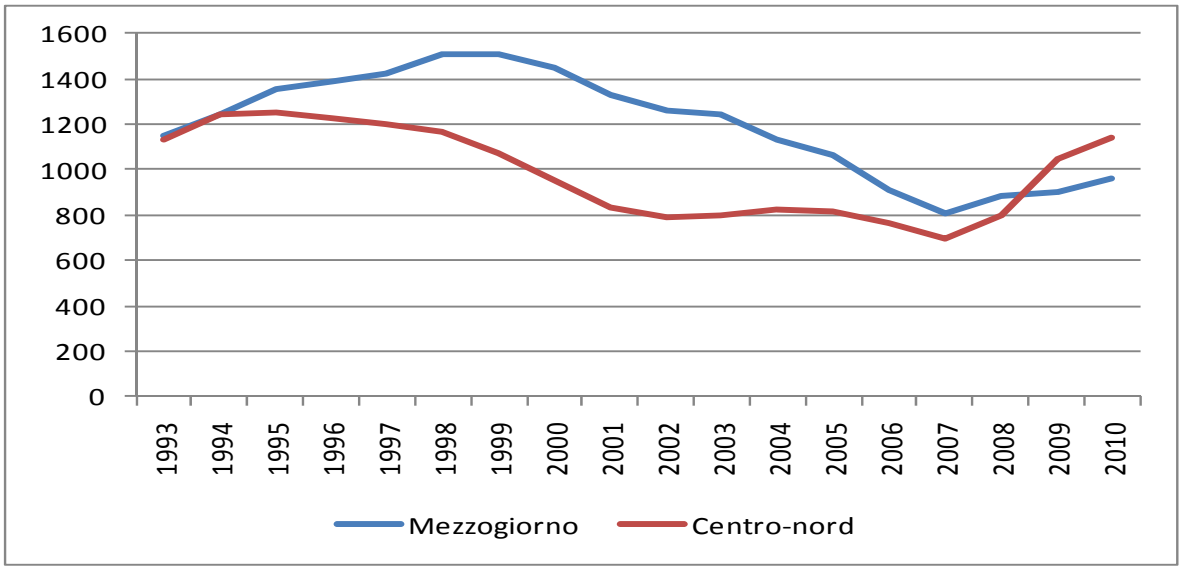


*L'ISTAT distribuisce, al momento, esclusivamente i dati grezzi del tasso di *vacanc*y. Per la costruzione della curva si è provveduto, quindi, alla destagionalizzazione di questi ultimi tramite proceduta Tramo-Seats, attraverso il pacchetto Demetra2 distribuito da EUROSTAT.
Fonte: elaborazione ISFOL dati ISTAT-RCFL e Contabilità Nazionale, anni 2006-2011

La Figura 3.2 illustra la dinamica della curva di Beveridge dal primo trimestre 2006 al secondo trimestre 2011. Durante tutto il 2006 il mercato del lavoro ha conosciuto una chiara fase espansiva, nella quale il tasso di disoccupazione si è ridotto sensibilmente, a fronte di un aumento del tasso di *vacancy* che, a fine anno, superava l'1%. Dal primo trimestre 2007 si assiste ad una brusca inversione di tendenza. La crisi internazionale incomincia a estendere i suoi effetti anche all'Italia e la curva assume la forma tipica di una fase recessiva, con un andamento speculare a quanto registrato nell'anno precedente: una riduzione marcata nel tasso di *vacancy* ed un aumento progressivo di quello di disoccupazione. Nella prima metà del 2008 la contrazione della domanda di lavoro si fa più netta, con la quota di *vacancy* sul totale delle posizioni offerte che crolla letteralmente, quasi dimezzandosi (0,5%). Il tasso di disoccupazione almeno in questa prima fase riesce a tenere, sia per l'azione della Cassa Integrazione Guadagni che per la vischiosità dell'occupazione rispetto all'andamento del PIL. Dal quarto trimestre del 2008 la dinamica della curva è invece pienamente recessiva: il tasso di disoccupazione cresce di un punto e mezzo percentuale nel corso di un anno, mentre prosegue la discesa del tasso di *vacancy*. La stagnazione economica è ormai evidente e il mercato del lavoro comincia a risentire pesantemente (benché in maniera ancora non così evidente come in altri Paesi europei) della contrazione nella domanda di

lavoro. I segnali della lenta ripresa (ad opera soprattutto di settori attivi sul mercato internazionale) che inizia nella seconda metà dello stesso anno non riesce, peraltro, a tamponare in maniera efficace la riduzione nella quota di occupati, con i tassi di disoccupazione che continuano ad aumentare fino al primo trimestre del 2010. Questa lunga fase di transizione, che possiamo collocare tra il secondo trimestre del 2009 ed il primo trimestre del 2010, risponde tipicamente alle condizioni descritte nel cosiddetto *DMP model*[110]. Gli elementi frizionali interni al mercato (legati fondamentalmente al tempo e alle risorse economiche necessarie al processo di *matching* tra domanda e offerta di lavoro) rendono compatibili l'equilibrio macro-economico con la presenza di alti tassi di disoccupazione e la persistenza di posti vacanti.
Dal secondo trimestre del 2010, la curva di Beveridge torna ad assumere un andamento più "ortodosso", con tassi di *vacancy* e di disoccupazione che si muovono con dinamiche, tra loro, inversamente correlate. Di fatto, l'ultimo dato disponibile (secondo trimestre 2011), pone il valore nella quota di posti vacanti ad un livello molto prossimo a quello registrato nel primo trimestre 2006, ma con un tasso di disoccupazione di quasi un punto percentuale più alto.
Ed infatti, nel complesso, tra il 2007 e il 2010, il volume delle persone in cerca di occupazione tra i 15 e i 64 anni è aumentato di 594 mila unità, con una variazione percentuale che sfiora il 40%. Sono soprattutto gli uomini (+54%) e le aree del Centro e del Nord a segnare gli incrementi più elevati (con un aumento relativo rispettivamente pari al 72,6% e al 49,5%) e che contribuiscono all'aumento dei disoccupati nazionali per oltre il 74% del totale.
La forte concentrazione dell'aumento dei disoccupati in tali aree determina, tra l'altro, un fenomeno per certi versi sorprendente: nel 2007, ed è la prima volta che ciò accade dal 1993, il volume delle persone in cerca di occupazione nell'Italia centro-settentrionale supera quella dei residenti nelle regioni del meridione (cfr. *Figura 3.3*).

Figura 3.3 - Volume assoluto delle persone 15-54enni in cerca di lavoro. Area centro nord e Mezzogiorno. Anni 1993-2010



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT

È indubbio quindi che dal 2007 la crisi economica abbia pesantemente colpito le aree centro-settentrionali del paese, con un progressivo aumento delle espulsioni dall'occupazione che, per

[110] L'acronimo deriva dal modello di Diamond, Mortensen e Pissarides.

quanto calmierato dal corposo ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni, ha riportato il volume degli occupati nel Centro-Nord a valori assoluti prossimi quelli di 17 anni prima[111].
Un'ulteriore conferma nel rallentamento dell'economia in tali aree della penisola viene anche dall'indebolimento della forza di attrazione di queste ultime rispetto a quelle del meridionali. Nel 2009, infatti, dopo una sostanziale stabilità che aveva interessato il quinquennio precedente, il saldo netto migratorio dalle aree del Mezzogiorno verso l'Italia Centro-settentrionale si riduce sensibilmente. Se nel 2008, tale saldo era pari a 56.600 unità, nel 2009 superava di poco le 42.000, con una contrazione del 24,5% (cfr. Tabella 3.2). La riduzione dei movimenti migratori dal Sud al Centro-Nord del Paese ha ridotto sensibilmente i tassi migratori netti relativi all'area meridionale che, per quanto ancora negativi, scendono in un solo anno dal 2,7 ‰ del 2008 al 2 ‰ del 2009.

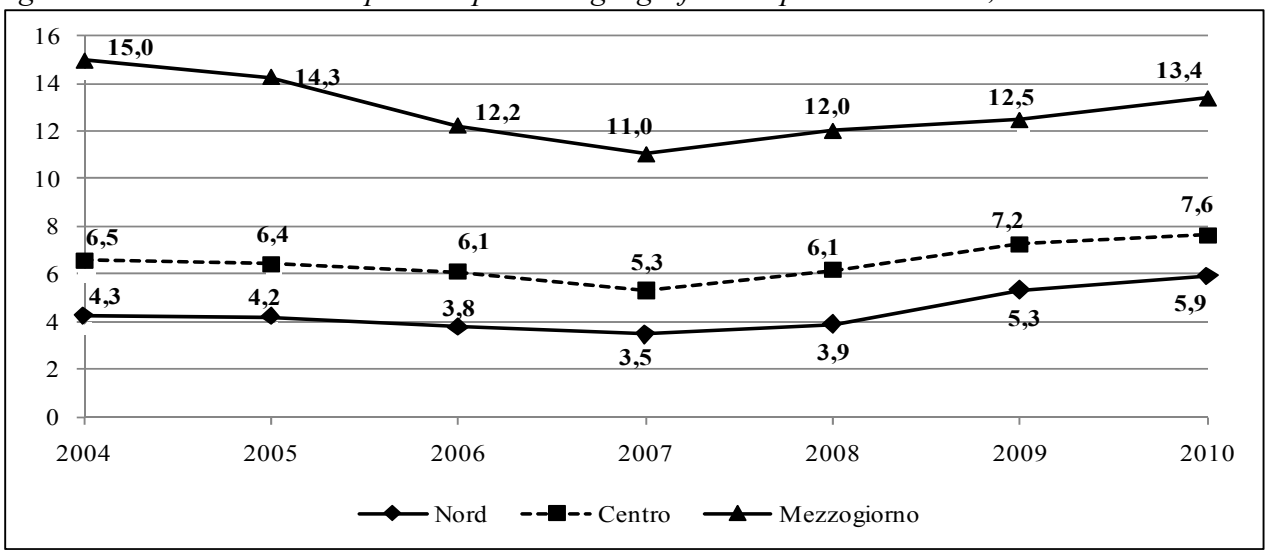
Tabella 3.2 - Saldo migratorio delle aree del centro nord per trasferimenti inter-area. Valori assoluti. Anni 2004-2010

Anno	*Flussi netti*
2004	55.982
2005	50.329
2006	53.957
2007	53.536
2008	56.606
2009	42.745

Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT

Quanto appena esposto, ovviamente, non modifica nella sostanza il quadro relativo alla situazione occupazionale del Paese. Per i residenti delle regioni meridionali i tassi di disoccupazione risultano ancora fortemente penalizzanti e, non diversamente dal resto del territorio italiano, hanno conosciuto un considerevole incremento dal 2007 in poi, posizionandosi nel 2010 al 10,3% (cfr. Figura 3.4).

Figura 3.4 – Tassi di disoccupazione per area geografica. Popolazione 15-64, anni 2004-2010

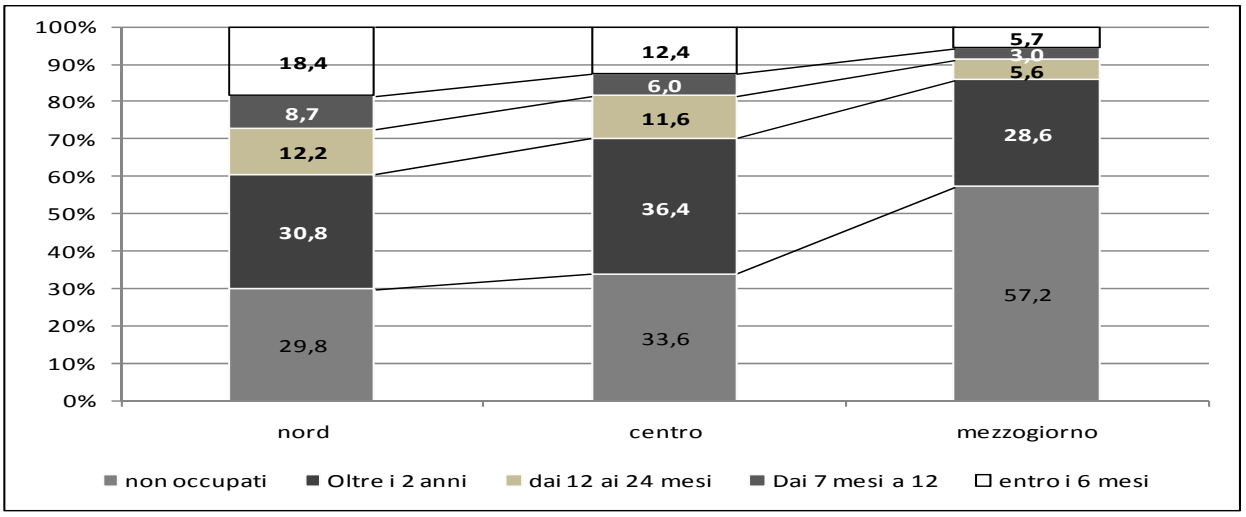


Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

[111] Ovvero al culmine della crisi valutaria del 1992-93, quando il totale dei disoccupati nel centro nord era pari a 1milione e 130mila unità, vale a dire solo 11mila persone in più di quanto registrato nel 2010.

La dinamica nella crescita dei tassi di disoccupazione è stata, peraltro, molto simile in tutte e tre le macro-aree, con un incremento assoluto, rispetto al 2007, che varia dai 2,3 ai 2,4 punti percentuali. Rimangono così invariate le distanze relative tra le differenti zone geografiche, ma con le regioni del Centro-Nord che registrano tassi di disoccupazione mai raggiunti nei cinque anni precedenti[112].
Come più volte richiamato in questo volume, sono le fasce più giovani, soprattutto se al primo ingresso nel mercato del lavoro, a risultare maggiormente penalizzate dalla congiuntura economica. In tal senso la dimensione geografica gioca un ruolo determinante circa la probabilità di accedere alla prima occupazione e nei tempi di accesso al primo lavoro. Se si isolano dal novero delle forze lavoro le persone tra i 15 e i 34 anni non in istruzione, inoccupate o alla loro prima esperienza lavorativa, l'analisi per condizione e durata tempo di accesso alla prima occupazione[113] (cfr. Figura 3.5 illustra chiaramente le ben note criticità relative ai mercati del lavoro delle zone meridionali del paese. È nel Nord Italia, infatti, che le persone trovano più velocemente un'occupazione, con il 18,4% del totale che è stato assunto entro i primi sei mesi una volta abbandonato o terminato il proprio percorso scolastico[114]. Al Centro tale percentuale scende in maniera significativa (12,4%), ma è nel Sud Italia che si registra la quota più bassa, con valori inferiori ad 1/3 di quelli rilevati nel Settentrione. Situazione analoga si verifica per la fascia di coloro che hanno trovato un'occupazione nell'intervallo di tempo compreso tra i 7 e i 12 mesi dall'uscita dall'istruzione: ad un anno dall'abbandono degli studi, solo l'8,7% degli under 35 meridionali risulta occupato, contro il 18,4% dei residenti nel Centro e il 27,2% di lavoratori del Nord Italia.

Figura 3.5 - Popolazione 15-34 anni non più in istruzione inoccupata o alla prima esperienza lavorativa per condizione e tempo di accesso alla prima occupazione per area. Media 2010, valori percentuali



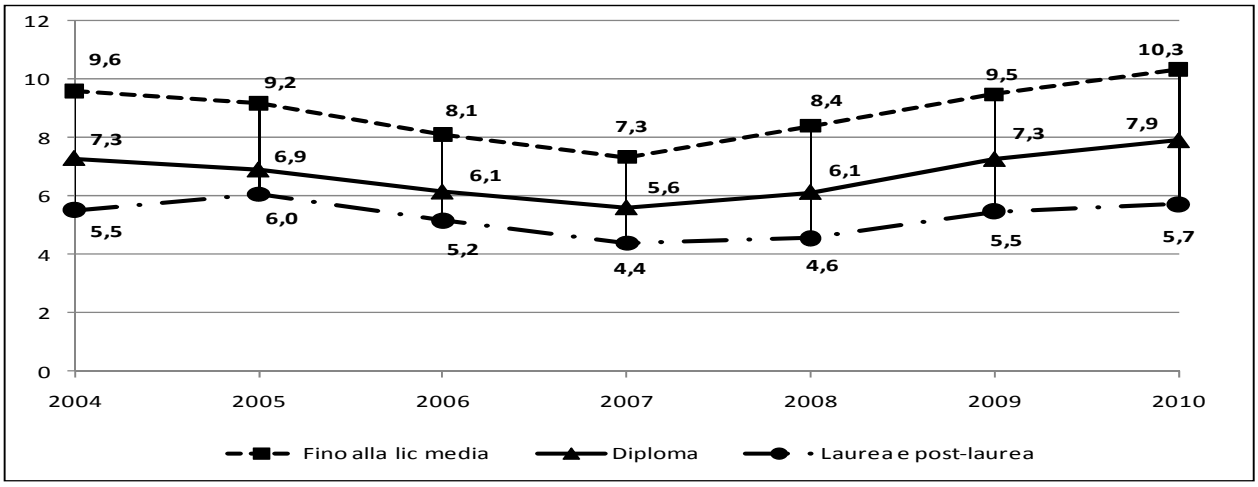
Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

È indubbio che su tali percentuali pesano in maniera determinante le diverse probabilità di accedere alla prima occupazione nelle diverse aree territoriali con più di 1 giovane su due che non ha mai lavorato nel Sud Italia, a fronte di percentuali assai più contenute nelle regioni centrali e settentrionali (33,6% e 29,8%, rispettivamente). Ma anche se si escludessero dal computo statistico

[112] Per trovare un tasso di disoccupazione maggiore per le regioni centrali bisogna risalire al 2000 (8,1%) e per quelle settentrionali addirittura al 1998, quanto la quota di persone in cerca sulle forze lavoro era pari al 6,5%.
[113] Tale durata è stata ottenuta come differenza dalla data di conseguimento del titolo di studio più elevato posseduto e quella di inizio dell'occupazione.
[114] In tale classe rientrano anche coloro che dichiarano di aver trovato un'occupazione prima del termine degli studi (pari al 9,2% nel Nord, al 7,2% nel centro e 3,2 nel sud).

coloro che non riescono a trovare un impiego (limitando, quindi, l'analisi alla distribuzione dei tempi di accesso al lavoro agli *under* 35 alla prima occupazione), le percentuali segnerebbero comunque un forte ritardo dell'area meridionale nella capacità e velocità di assorbimento delle nuove leve della forze lavoro[115].
Decisamente penalizzate dalle conseguenze della recessione economica sono state inoltre le persone con i titoli di studio più bassi, non solo per l'aumento del relativo tasso di disoccupazione, passato nel periodo 2007-2010 dal 7,3% al 10,3% ma, soprattutto, per l'incremento dei differenziali rispetto ai diplomati e ai laureati (cfr. Figura 3.6).

Figura 3.6 - Tassi di disoccupazione per titolo di studio conseguito. Anni 2004-2010



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

Anche queste due ultime categorie hanno visto salire i rispettivi tassi di disoccupazione (passati, rispettivamente, dal 7,9% e al 5,7 del 2007 al 7,9 e al 5,7 del 2010), ma con incrementi meno significativi rispetto a quelli registrati dalle persone meno istruite. Ciò è vero soprattutto per i laureati che hanno visto aumentare la relativa quota di persone in cerca di "soli" 1,3 punti percentuali, contro una variazione che, per i diplomati o le persone in possesso al massimo della licenza media è stata rispettivamente pari a 2,3 e 3 punti percentuali.
È indubbio, quindi, che un titolo di studio elevato abbia fornito una qualche garanzia occupazionale rispetto all'aumento della disoccupazione registrata degli ultimi 4 anni. Se si guarda ai tassi di transizione per condizione e titolo di studio, infatti, la quota di uscita dall'occupazione verso la disoccupazione appare inversamente correlata col titolo posseduto (cfr. Tabella 3.3) per quanto, rispetto ai flussi relativi al biennio 2006-2007, il rischio di perdere il lavoro l'anno successivo sia aumentato per tutte e tre le categorie considerate.

[115] In particolare, nel Nord la quota di occupati alla prima esperienza di lavoro assunte entro 6 mesi dal conseguimento del titolo scolastico è pari al 26,2%, al 18,6% al Centro e al 13,3% al Sud. Coloro che hanno avuto accesso al primo impiego dopo almeno 24 mesi dalla fine degli studi è, invece, pari al 43,9% nel Settentrione, al 54,8% nelle regioni del Centro, e al 66,7% nell'Italia Meridionale.

Tabella 3.3- Tassi di transizione per titolo di studio. Anni 2009-2010 e differenze assolute con biennio 2006-2007

Transizioni	*Fino licenza media*		*Diploma*		*Titolo universitario*	
	%	*Differenza 2006-2007*	*%*	*Differenza 2006-2007*	*%*	*Differenza 2006-2007*
Occupazione v. disoccupazione	2,7	0,8	2,5	1,0	1,5	0,5
In cerca v. inattività	38,1	-5,9	35,7	-1,2	34,4	3,4
Disoccupazione v. occupazione	3,4	-3,3	10,1	-4,0	13,7	-12,0

Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

Inoltre i disoccupati con titoli di studio medio bassi si segnalano per la propensione all'inattività più elevata ma, così come per i diplomati, in diminuzione rispetto a quanto osservato prima della crisi economica. Al contrario, nello stesso intervallo di tempo la quota di persone in possesso di un titolo universitario che passano dalla condizione di disoccupati a quella di inattivi aumenta di 3,4 punti percentuali. Si tratta soprattutto di persone che riprendono il proprio percorso formativo, puntando a rafforzare le proprie *chance* occupazionali[116].

Infine, un maggior investimento in istruzione si accompagna anche a probabilità di occupazione più elevate, con la quota di laureati in cerca di lavoro che transitano verso la condizione di occupati superiore di oltre quattro volte a quella registrata tra i disoccupati in possesso al massimo della licenza media. Così come per i tassi disoccupazione, tuttavia, anche la probabilità di accedere ad un'occupazione mostra un peggioramento del tutto trasversale al titolo di studio posseduto. Per i disoccupati più istruiti la variazione è più evidente (-12 punti percentuali), mentre risulta più contenuta per i diplomati ed i possessori al massimo di licenza media, le cui *chance* di transizione scendono di 4 e 3,4 punti percentuali, rispettivamente.

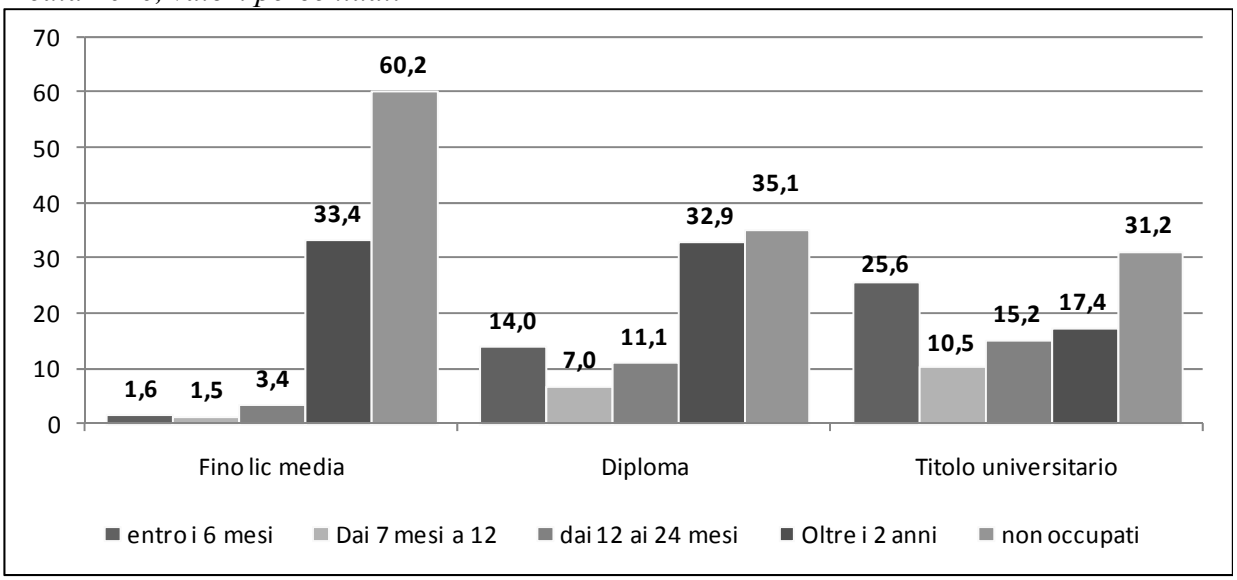
Sembrerebbe, quindi, che la crisi economica abbia operato una certa discriminazione nelle azioni di espulsione dall'occupazione, con i laureati che vedono aumentare in maniera relativamente più contenuta degli occupati con titoli di studio inferiori il rischio di perdita del lavoro. La sostanziale stagnazione del mercato e l'incapacità del sistema economico di creare nuova occupazione ha, al contrario, colpito pesantemente i disoccupati nel loro complesso, abbassando ulteriormente i già esigui tassi di transizione verso l'occupazione dei meno istruiti e, di fatto, dimezzando quelli di coloro che avevano più investito in istruzione.

Rimane comunque il fatto che questi ultimi mantengono un significativo vantaggio relativo rispetto a coloro che hanno conseguito titoli di studio inferiori, sia in termini di probabilità di trovare un impiego sia nei tempi di ricerca del primo impiego. Più in particolare, tra gli *under* 35 laureati, la quota di coloro che sono in cerca di una prima occupazione è circa la metà di quella registrata tra coloro che sono in possesso, al massimo, della sola licenza media e, comunque, superiore a quella dei diplomati (cfr. Figura 3.7). Specularmente, quasi un terzo dei meno istruiti accede alla prima occupazione almeno 24 mesi dopo l'ottenimento del relativo titolo di studio, contro il 32,9% dei diplomati e il 17,4% dei laureati. Questi ultimi, inoltre, segnano la quota più elevata di neo-occupati a non più di 6 mesi dal conseguimento del titolo[117], una percentuale di oltre 11 punti superiore a quella risultante per i diplomati mentre e 16 volte più elevata di quanto fatto registrare dalle persone in possesso al massimo della licenza media.

[116] Cfr. più avanti nella sezione dedicata ai NEET.

[117] Quota comprensiva anche di coloro che dichiarano di aver trovato un'occupazione prima del termine degli studi.

Figura 3.7 - Popolazione 15-34 anni non più in istruzione inoccupata o alla prima esperienza lavorativa per condizione e tempo di accesso alla prima occupazione per titolo di studio posseduto. Media 2010, valori percentuali



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

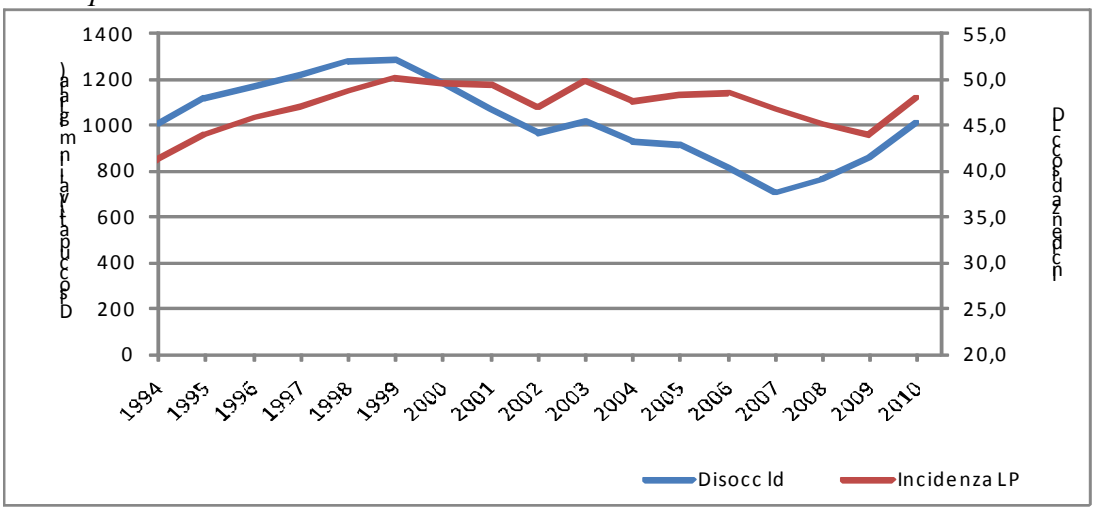
3.3 La disoccupazione di lunga durata

I tempi di accesso all'occupazione, cui si faceva riferimento nel paragrafo precedente, assumono nel contesto attuale un'importanza cruciale sia nella ricostruzione delle dinamiche relative al mercato del lavoro sia nella definizione delle politiche pubbliche di intervento. In particolare, oltre alle tutt'altro che secondarie ricadute in ambito sociale, quel che qui importa rilevare è la correlazione molto stretta tra il volume complessivo dei disoccupati di lunga durata (di persone in cerca di lavoro da più di un anno) e i tassi di si disoccupazione strutturale. Il protrarsi del periodo di disoccupazione, infatti, porta a due sostanziali conseguenze: da un lato il prolungarsi dei mesi di disoccupazione aumenta il rischio di scoraggiamento e, in buona sostanza, il deflusso dalla condizione di ricerca attiva a quella dell'inattività. D'altro canto, la condizione di disoccupato, soprattutto se prolungata negli anni, intacca sensibilmente le prospettive di occupabilità dei soggetti coinvolti, soprattutto a causa del deteriorarsi delle professionalità e delle capacità acquisite.
Viene così a costituirsi una sorta di corto circuito tra la permanenza nella disoccupazione e le capacità professionali (ma anche emotive e psicologiche) che riducono le probabilità di trovare un'occupazione. Ciò determina che il peso dei disoccupati di lunga durata nei processi di aggiustamento salariale sia relativamente più basso di quello del resto dei disoccupati e, in ultima analisi, ciò comporta una relazione diretta tra disoccupazione di lunga durata e disoccupazione strutturale[118]. D'altro canto, le statistiche mostrano come la porzione di disoccupati da più di 12 mesi cresca inesorabilmente col crescere dei tassi di disoccupazione, ed è quindi naturale che il contenimento della disoccupazione strutturale (richiamato tra gli obiettivi della Strategia Europea 2020) assuma un'importanza ancor più rilevante in periodi di crisi economica[119].

[118] Sono numerosi gli studi che illustrano il legame tra disoccupazione di lungo periodo e disoccupazione strutturale. Per una breve panoramica teorica si veda R. Llaudes (2005).
[119] Ciò è tanto più vero quanto maggiore è l'effetto della crescita del tasso di disoccupazione di lunga durata su quello strutturale. Un recente studio pubblicato dall'OCSE –Guichard S. e E. Rusticelli (2010)- evidenzia come in molti Paesi europei (tra cui l'Italia) la capacità dei disoccupati di lunga durata di agire sui salari sia relativamente bassa.

Non stupisce, quindi, che gli indicatori relativi alla disoccupazione di lunga durata abbiano conosciuto un peggioramento, di fatto, in tutti i principali paesi dell'Unione Europea (con la sola eccezione della Germania), interrompendo, così un trend decrescente che durava ormai da un decennio. In Italia, in particolare, dal 2007 in poi, il numero di persone in cerca di lavoro da più di 12 mesi ricomincia ad aumentare repentinamente, fino a superare, nel 2010, la quota delle 100mila unità (valore che non si registrava più dal 2003), con la porzione di disoccupati di lunga durata che passa dal 46,8% al 48% del totale del bacino (cfr. Figura 3.8).

Figura 3.8 - Volume di disoccupati di lunga durata (valori in migliaia) e incidenza su totale disoccupati. Anni 1994-2010



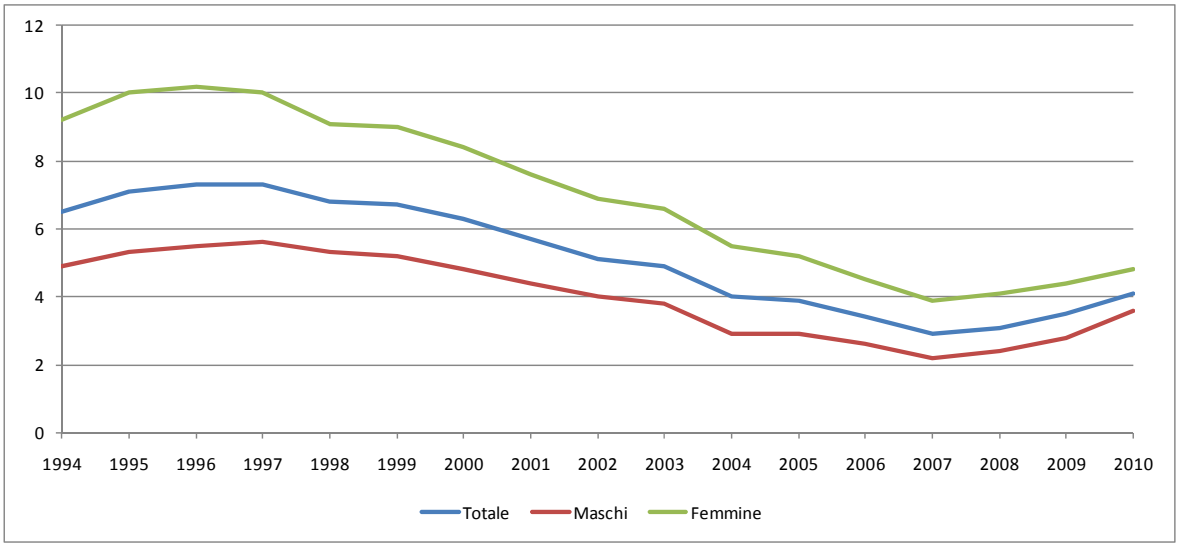
Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

In maniera analoga, ad un anno dalle prime avvisaglie della crisi economica e dopo aver toccato il suo minimo storico, il tasso di disoccupazione di lunga durata ha ricominciato ad aumentare costantemente, fino a toccare nel 2010 quota 4,1%, valore che aveva registrato 6 anni prima[120] (cfr. Figura 3.9). L'allungamento dei tempi per la ricerca di lavoro ha interessato, in modo equivalente, tanto la componente maschile che quella femminile della forza lavoro, per quanto quest'ultima mantenga valori nettamente al di sopra di quella maschile (4,8% per le donne e 3,6 per gli uomini).Il conseguente differenziale di 1,2 punti percentuale non ha eguali nel novero dell'Europa a 15 paesi, fatta eccezione per la Grecia.

Sono le fasce giovanili della popolazione ad essere da sempre caratterizzate da tassi di disoccupazione di lunga durata più elevati: nel 2007, ad esempio, il numero di attivi *under* 25 che cercavano lavoro da più di 12 mesi erano circa 151mila, pari al 40% del totale dei disoccupati di quella fascia di età, con un tasso di disoccupazione di lunga durata pari all'8,1% (cfr. Figura 3.10). Rispetto alla classe di età decennale immediatamente successiva, i più giovani pagavano già un scarto di oltre 4 punti percentuali in termini di tassi, e di quasi 6 rispetto a quella dei 35-44enni. Nel 2010 la situazione peggiora sensibilmente: i 15-24enni in cerca di lavoro da più di un anno sono diventati 209mila (il 44% del totale dei disoccupati) e il relativo tasso di disoccupazione supera la soglia del 12%. Ma è soprattutto lo scarto rispetto alle altre fasce di età a dare la misura delle difficoltà incontrate dai giovani nella ricerca del lavoro, con differenziali che salgono, a 6,7 punti percentuali rispetto ai 25-34enni e a 9 rispetto alla fascia dei 35-44enni.

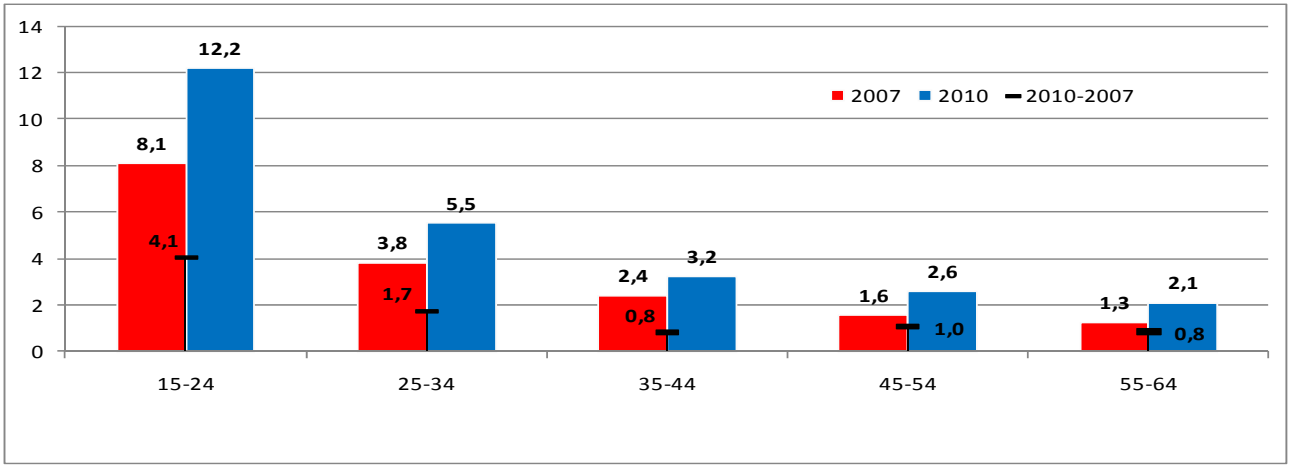
[120] Si tratta di un tasso particolarmente alto rispetto alla media dei paesi dell'Europa a 15, che posiziona il nostro paese in fondo alla graduatoria, superato solo da Spagna, Irlanda, Portogallo e Grecia.

Figura 3.9 - Tassi di disoccupazione di lunga durata per genere. Italia, anni 1994-2010



Fonte elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

Figura 3.10 - Tasso di disoccupazione di lunga durata per fasce di età. Confronto media 2007-2010



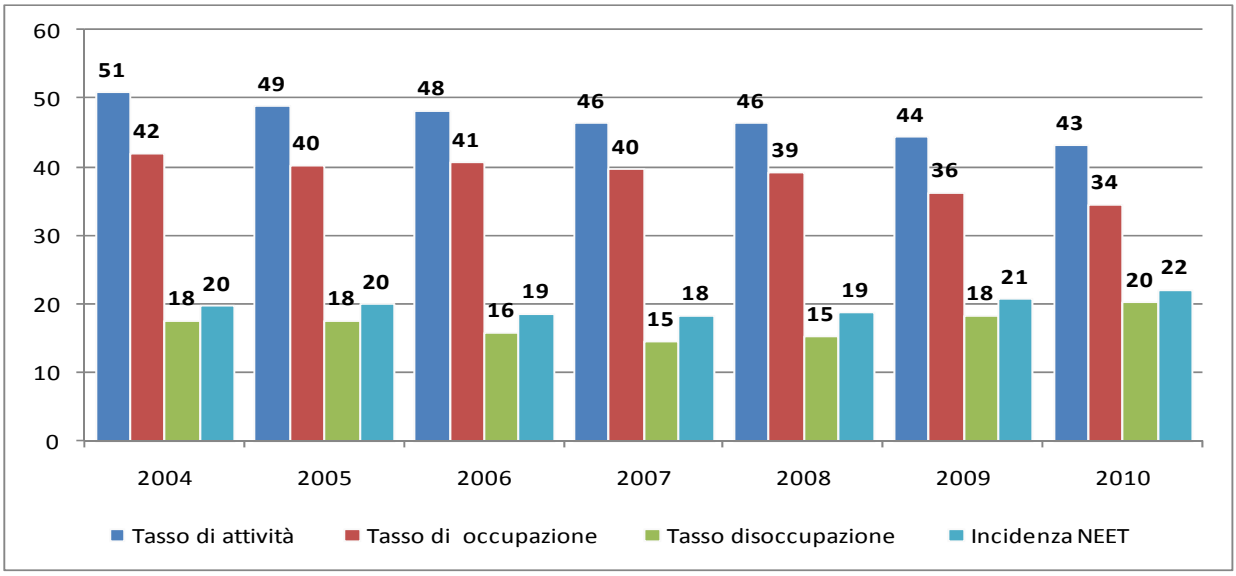
Fonte elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

3.4 Not in employment, education or training: i giovani NEET

Nei paragrafi precedenti è stato più volte evidenziato come i giovani risultino essere maggiormente interessati rispetto alle altre fasce della popolazione dalle fluttuazioni economiche. Del resto, le previsioni in tal senso rimangono pessimistiche anche per i prossimi anni, tanto che l'OECD prevede che il tasso di disoccupazione giovanile (15-29 anni) in Europa non scenderà sotto il 20% prima del quarto trimestre del 2013[121].

[121] Cfr OECD (2010).

Figura 3.11- Tassi di attività, occupazione e disoccupazione e incidenza di NEET nella popolazione italiana 15-29. Anni 2004-2010



Fonte: ISTAT, RCFL, media 2004-2009

Particolarmente preoccupante è, come noto, il caso dei giovani italiani che al declino dei tassi di attività, accompagnano un'altrettanto evidente riduzione di quelli di occupazione[122]. Il quadro è aggravato anche da una brusca inversione nel trend dei tassi di disoccupazione che, dal 2008 in poi, risentono in maniera drammatica dell'avversa congiuntura economica (cfr. Figura 3.11).

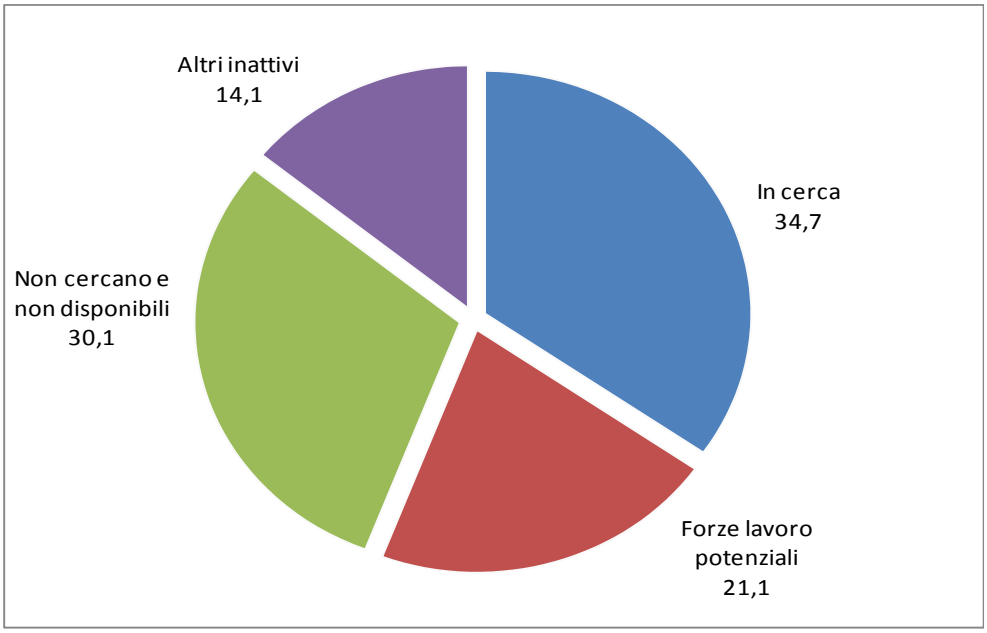
Di per sé, la bassa partecipazione al mondo del lavoro della popolazione giovanile può rappresentare un falso problema, dal momento potrebbe semplicemente essere la spia di un maggior investimento in attività formativa. In realtà questo non accade, o accade in maniera solo parziale, sia in virtù dell'innalzamento dei tassi di disoccupazione relativi, sia, soprattutto, in ragione dell'alta quota di persone che non sono né occupate né inserite in un percorso formativo (i cosiddetti *NEET*, *not in education, employment or trainig*).

In tale condizione si trovavano, nel 2010, 2 milioni e 110mila soggetti giovani o giovani adulti, ovvero circa il 22% del totale delle persone tra i 15 e i 29 anni[123]. Quota che, peraltro, non presenta segnali di diminuzione evidenti nei precedenti 6 anni e che, anzi, dal 2009 ricomincia a crescere per raggiungere, l'anno successivo, il suo massimo storico. Tra i *NEET*, inoltre, la componente dei disoccupati risulta essere decisamente minoritaria rispetto a quella degli inattivi (36,7% contro 65,3%) con la quota relativa alle persone che non cercano e non sono disponibili a lavorare - gli inattivi in senso stretto - che supera il 30% (cfr. Figura 3.12). In altre parole, circa un giovane NEET su 3 è totalmente escluso dal mercato del lavoro e al di fuori di qualsiasi percorso formativo. È chiaro che sia questa la categoria maggiormente problematica, anche in virtù di una sua sostanziale stabilità nel tempo (dal 2004 al 2010 tale quota non è mai scesa al di sotto del 29%).

[122] CFR G. Baronio, V. Gualtieri, G. Linfante (2011).

[123] Ultimamente le indicazioni Eurostat hanno ristretto la definizione dei NEET, escludendo da tale categoria anche coloro che svolgono corsi di formazione non destinati all'acquisizione di un titolo di studio.

Figura 3.12 - Composizione per condizione dei Giovani NEET di 16-29 anni. Italia, annualità 2010



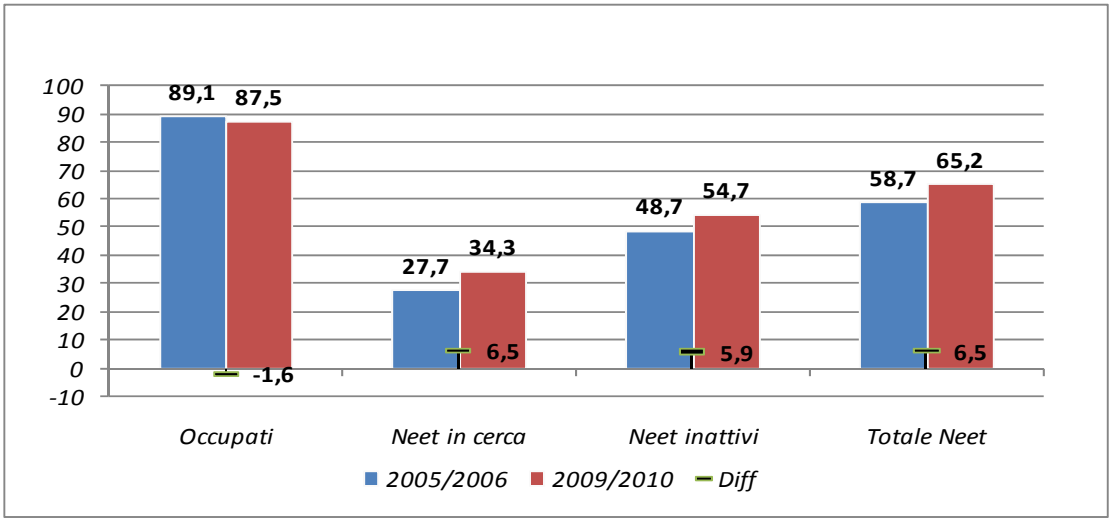
Fonte: ISTAT, RCFL, media 2010

Occorre però rimarcare come più di 1 NEET su 5 appartenga alle forze lavoro potenziali[124,] È chiaramente questa una fascia di individui molto "delicata"; se, da un lato, infatti, è quella che presenta fra gli inattivi il grado di *attachment* più elevato al mercato del lavoro (e quindi potenzialmente "riavvibili" in un percorso di ricerca attiva di lavoro), dall'alto è quella che può maggiormente risentire dell'effetto "scoraggiamento" amplificato dalla contrazione occupazionale (e quindi, dall'allungamento dei tempi di ricerca). Al di là della composizione, quel che qui interessa maggiormente sottolineare è come l'elevata quota di giovani che risulta essere priva di un'occupazione e non coinvolta in un percorso formativo, ponga l'Italia ai margini delle statistiche OECD[125], anche in considerazione dell'elevato tasso di abbandono scolastico registrato tra la popolazione giovanile italiana[126]. In tale contesto si innestano le conseguenze della crisi economica, con una sensibile riduzione delle probabilità di transitare da uno stato non occupazionale verso l'occupazione (prolungando così il periodo di ricerca di lavoro), ma anche contraendo i tassi di permanenza nella stessa. In particolare, se tra il 2005 e il 2006 poco più dell'89% dei giovani tra i 16 e i 29 anni permaneva nello status di occupato, tra il 2009 e il 2010 tale percentuale scende all'87,6%. Contemporaneamente la permanenza nella condizione di *NEET*, che tra il 2006 e il 2005 era pari al 58,7%, sale di quasi 7 punti percentuale per il biennio 2009-2010, raggiungendo quota 65,2% (cfr.
Figura *3.13*).
L'aumento dei tassi di permanenza ha interessato in egual misura tanto la componente attiva che la componente inattiva dei NEET, ma è soprattutto quest'ultima a presentare il maggior rischio di emarginazione ed esclusione dal mercato del lavoro: la scarsa o nulla propensione verso la ricerca

[124] Ovvero gli inattivi che "cercano lavoro non attivamente ma disponibili a lavorare".
[125] Nel 2007, per la quota di NEET con età compresa tra i 20 e i 24 anni, l'Italia era superata solo da Israele, il Brasile, la Turchia e il Messico. Fonte: "*OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*".
[126] Nel 2009, la quota di popolazione tra i 18 e i 24 anni con al più la licenza media e che non frequentava altri corsi scolastici o svolgeva attività formativa superiori ai 2 anni era, in Italia, il 22%, contro una media EU 15 di poco superiore al 18%. In tale contesto, il nostro Paese era superato solo dalla spagna e dal Portogallo.

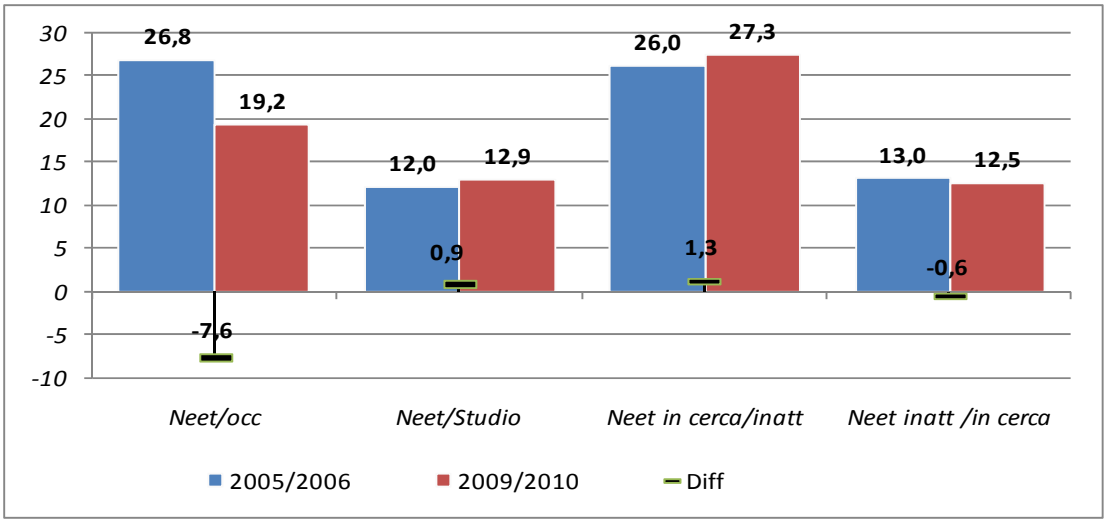
di lavoro comporta tassi di permanenza nella condizione molto elevati (pari a più di una volta e mezzo di quelli registrati per i NEET attivi); al contrario, si riducono sensibilmente i tassi di ingresso nell'occupazione per l'intera popolazione dei NEET che passano, nei 5 anni considerati, dal 26,8% al 19,2% (cfr. Figura 3.14).

Figura 3.13 - Tassi di permanenza nella condizione di Occupato o NEET. Confronti 2005/2006 e 2009/2010. Valori percentuali



Fonte: Panel ISFOL su dati ISTAT-RCFL

Figura 3.14 - Giovani NEET, tassi di transizioni verso altra condizione. Confronti 2005/2006 e 2009/2010



Fonte: Panel ISFOL su dati ISTAT-RCFL

La riduzione delle chance occupazionali ha come diretta conseguenza, da una parte un lieve aumento delle transizioni verso la condizione di studente, (il 12,9% dei giovani decidono di riprendere gli studi) e, dall'altra un preoccupante travaso di giovani dalla ricerca attiva di lavoro all'inattività, il cui flusso aumenta di 1,7 punti percentuali mentre, specularmente, si riduce la quota di coloro che compiono il percorso inverso (dal 13% tra il 2005 e il 2006 al 12,5% tra il 2009 e il 2010).

Tabella 3.4 - Tassi di transizione e permanenza 16-29enni occupati e NEET. Anni 2009-2010

	Titolo posseduto		
	Fino alla Lic. media	*Diploma superiore*	*Titolo universitario*
Tassi di permanenza			
Occupati	85,6	88,2	88,2
NEET in cerca	37,4	34,5	22,8
NEET inattivi	64,4	46,2	28,4
Totale NEET	72,9	60,7	40,6
Tassi di transizione			
NEET/occ	13,1	21,9	33,6
NEET/Studio	11,9	14,2	18,2
NEET in cerca/inatt	30,4	26,0	22,1
NEET inatt /in cerca	10,4	14,7	9,2

Fonte: Panel ISFOL su dati ISTAT-RCFL

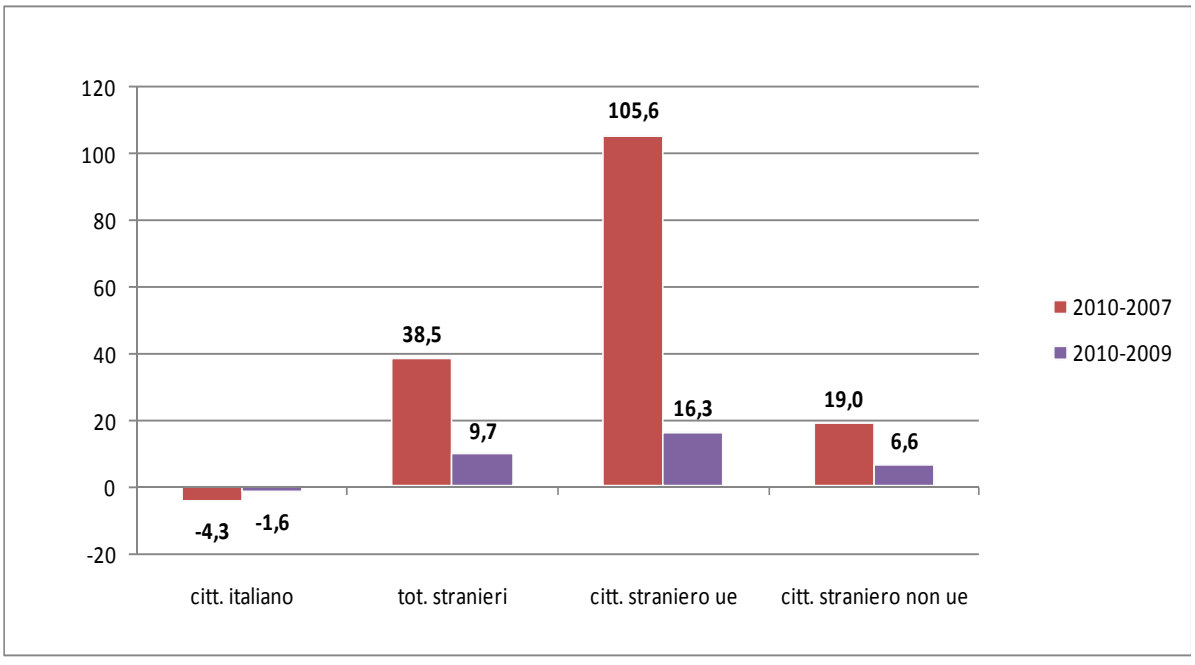
Come già emerso nei capitolo precedenti, il titolo di studio posseduto gioca un ruolo fondamentale nella probabilità di transitare verso il mondo del lavoro. Se si guarda all'intervallo 2009-2010, i laureati segnano tassi di permanenza nella condizione di *NEET* decisamente più bassi di quelli registrati da coloro che sono in possesso di livelli di istruzione inferiori. Al contrario, questi ultimi fanno registrare i tassi di permanenza (sia tra la componente inattiva che attiva dei *NEET*) più alti in assoluto (cfr. Tabella 3.4)), sia in virtù di una probabilità di trovare un'occupazione decisamente più bassa di color che sono in possesso di titoli di studio più elevati (solo il 13,1% dei soggetti con al più la licenza media esce dalla condizione di disoccupato, contro il 21,9% dei diplomati e il 33,6% dei laureati), sia per una minore propensione a riprendere il percorso formativo precedentemente abbandonato[127]. Solo l'11,9% dei *NEET* in possesso al massimo della licenza media, infatti, decide di rafforzare le proprie *chance* occupazionali ritornando nel mondo dell'istruzione o della formazione, contro il 14,2% dei diplomati e il 18,2% dei laureati.
Al contrario, è molto più forte tra i meno istruiti, la propensione ad abbandonare la ricerca attiva di lavoro (il 30,4% transita dalla condizione di *NEET* in cerca a quella di *NEET* inattivo), per quanto, come mostrato in tabella, una quota non trascurabile di giovani diplomati o con titolo universitario operi una scelta analoga. L'analisi dei flussi mette in evidenza come sia improprio trattare i giovani *NEET* come una popolazione omogenea al suo interno, definendola problematica a priori. In linea teorica, infatti, l'essere *NEET* è una condizione di passaggio necessaria a conclusione di un percorso scolastico o formativo o durante la ricerca (attiva o meno) di lavoro, testimoniato, del resto, dalla consistente quota di coloro che transitano dalla condizione "*NEET* in cerca" verso quella di occupato (per quanto tale flusso presenti una marcata contrazione nel secondo biennio considerato).
I veri fattori di criticità nascono in relazione alla permanenza prolungata nella condizione di *NEET*. Quando, cioè, la durata della transizione tra mondo scolastico e mondo lavorativo o tra disoccupazione e occupazione si dilata eccessivamente nel tempo. In tal modo, la condizione di *NEET* non si figura più come una fase di cambiamento, ma come una vera e propria trappola.

[127] Inoltre, mentre per i *NEET* con al massimo la licenza media o il diploma superiore il tasso di transizione dalla condizione di "in cerca" a quella di "inattivo" è rimasta sostanzialmente stabile rispetto al biennio 2005-2006, per quelli in possesso di in titolo universitario tale valore è aumentato sensibilmente (era pari al 14,5% nel biennio 2005-2006), evidenziando come l'effetto "scoraggiamento" sia particolarmente incisivo su tale categoria di individui.

Box 2 – Un focus sugli stranieri*

Gli effetti della crisi economica hanno agito sui cittadini stranieri nella stessa misura con cui sono stati avvertiti dalla popolazione italiana? Se si guarda al volume di occupati delle due popolazioni considerate, dal 2007 al 2010 gli occupati italiani sono diminuiti di 928mila unità mentre gli stranieri segnano una variazione netta decisamente positiva, con un aumento di quasi 580mila occupati. Tali differenze permangono anche nel confronto tra il 2009 e il 2010, con gli occupati italiani che segnano un forte saldo negativo cui fa da contro altare un aumento consistente degli occupati immigrati (rispettivamente -336mila e +183mila).
In altre parole, se il volume di occupati italiani è diminuito del 4% nei quattro anni considerati e del 2% tra il 2009 e il 2010 (cfr. Figura 3.15), quello dei cittadini stranieri ha conosciuto un significativo aumento, con valori prossimi al 40% nell'intervallo 2007-2010 (soprattutto per quanto riguarda gli immigrati appartenenti all'UE, che hanno visto più che raddoppiato il numero di occupati). In realtà occorre considerare che la popolazione straniera nell'intervallo di tempo considerato è andata aumentando considerevolmente, passando da poco più di 2milioni e 800mila unità del 2007 ai quasi 4milioni e 190mila del 2010 (con un incremento superiore al 47%). In altre parole, l'aumento di occupati non necessariamente comporta un aumento dei tassi di occupazione, tant'è che questi ultimi si contraggono, nello stesso periodo, di circa 4 punti percentuali, passando dal 67,2% del 2007 al 64,5% del 2010 (cfr. Tabella 3.5). A dispetto della riduzione registrata, si tratta di valori, comunque, nettamente più elevati di quelli relativi agli italiani e, in linea di massima, seguono un andamento analogo a quello registrato da questi ultimi, mantenendo, nel quadriennio considerato, un differenziale relativamente costante[128].

Figura 3.15 - Occupati Italiani e stranieri, variazioni percentuali 2010-2007 e 2010-2009



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

* A cura di G. Baronio.
[128] Più nello specifico, nel 2007 il tasso di occupazione degli stranieri era di 20,9 punti percentuali maggiore di quello degli italiani, differenza che nel 2010 era pari a 19,9 punti percentuali.

Agli alti tassi di occupazione fra gli stranieri si accompagnano, però, valori dei tassi di disoccupazione nettamente più alti di quelli degli autoctoni. Nel 2010, la quota di immigrati in cerca sul totale della forza lavoro era pari all'11,6%, contro l'8,1% degli italiani. Tale differenza peraltro, per quanto presente anche negli anni passati, è andata sensibilmente crescendo durante la fase economica recessiva, passando dagli 1,6 punti percentuali di scarto nel 2006 agli oltre 3 punti e mezzo del 2010. La scarsa specializzazione dei lavori svolti, la durata contrattuale mediamente più bassa, la maggiore propensione alla mobilità territoriale (ivi comprese il ritorno, anche temporaneo, nei Paesi di origine), ma anche le lungaggini e le difficoltà amministrative che caratterizzano le procedure di ottenimento e rinnovo dei permessi di soggiorno, sono tutti fattori che concorrono a rendere la condizione lavorativa della forza lavoro immigrata relativamente meno stabile di quella degli italiani, ma anche molto esposta alle fluttuazioni economiche: se si confrontano i tassi di turnover[129] delle due popolazioni, del resto, quelli dei lavoratori immigrati risultano più elevati di quelli degli italiani di oltre 2 punti percentuali (rispettivamente 16,6% contro 14,7%)[130].

È la maggior propensione alla partecipazione alla vita attiva dei cittadini stranieri a spiegare principalmente la coesistenza tra un aumento nei differenziali dei tassi di disoccupazione tra italiani e stranieri e la sostanziale stabilità tra quelli di occupazione. Se si guarda ai tassi di attività, infatti, quelli dei cittadini stranieri risultano essere di 10 punti percentuali più elevati degli italiani (differenza che, per gli stranieri non appartenenti all'Unione Europea, sale di altri 5 punti). Il maggior *attachment* al mercato del lavoro della componente immigrata della popolazione è, del resto, un fenomeno conosciuto e riconducibile, in estrema sintesi, a due ordini di fattori: il primo di ordine amministrativo, che lega in maniera stringente, almeno per i possessori di permessi di soggiorno per motivi di lavoro, il diritto alla presenza alla propria condizione occupazionale (il che, in parte, spiega la ragione del tasso di attività particolarmente elevato tra gli immigrati non appartenenti all'Unione Europea); secondariamente, se si guarda alla scelta migratoria come ad un investimento compiuto dal singolo soggetto (e spesso dal nucleo familiare di provenienza), ne deriva la necessità di rendere tale investimento remunerativo. La combinazione di tali fattori rende, quindi, scarsamente compatibile la condizione di immigrato con quella di persona inattiva sul mercato del lavoro.

Indubbiamente sui diversi comportamenti delle due popolazioni incide anche la diversa distribuzione per età, con la componente straniera molto più spostata verso le classi più giovani[131] di quanto non sia quella degli italiani (l'età media degli stranieri è di 30anni, mentre quella degli italiani è di oltre 43). Per verificare quanto sia determinante l'aspetto demografico sono stati costruiti, quindi, dei tassi standardizzati, prendendo come popolazione di riferimento l'intera popolazione residente (il che equivale, sostanzialmente, a ipotizzare una distribuzione per età della popolazione straniera molto simile a quella della popolazione degli autoctoni). I valori risultanti sono stati riportati nella seconda parte della successiva Tabella 3.5.

Come si vede, per quanto i tassi fra le varie popolazioni si avvicinino leggermente, le differenze rimangono ancora molto marcate tranne che per i tassi di disoccupazione, il cui differenziale si riduce a solo 3 decimi di punto. Sembrerebbe, quindi, che i fattori determinanti il maggior

[129] Fra i vari indicatori possibili del tasso di turnover, si è qui optato per il Gwr (gross worker reallocation), pari al numero di lavoratori il cui stato occupazionale (occupato-non occupato) è cambiato fra l'inizio e la fine della rilevazione, rapportato alla media degli occupati nell'anno.

[130] Incidentalmente, pare qui interessante rilevare come per entrambe le popolazioni tali valori siano cresciuti, rispetto al biennio 2008-2009, di circa 2 punti.

[131] Che, come esposto nei capitoli precedenti, è la fascia di età che maggiormente ha risentito della contrazione occupazionale.

attachment al mercato del lavoro dei cittadini immigrati non trovino spiegazione nella maggior concentrazione di questi ultimi nelle classi di età più giovani, ma che prevalgano le ragioni di tipo economico-legislativo precedentemente descritte.

Tabella 3.5 - Tassi di attività, disoccupazione e occupazione. Popolazione italiana e straniera. Anno 2010

	Tasso attività	*Tasso disoccupazione*	*Tasso Occupazione*	*Valori standardizzati (*)*		
				Tasso attività	*Tasso dis.*	*Tasso occ.*
Non EU	*76,3*	*10,6*	*68,2*	*73,0*	*8,4*	*65,3*
Eu	*69,2*	*12,1*	*60,8*	*69,1*	*10,8*	*61,2*
Tot stranieri	71,4	11,6	63,1	70,4	10,2	62,6
Italiani	61,4	8,1	56,3	61,8	9,8	56,7
Differenze assolute italiani-stranieri						
Non eu	*-14,9*	*-2,6*	*-11,8*	*-11,2*	*1,4*	*-8,6*
Eu	*-7,8*	*-4,1*	*-4,5*	*-7,3*	*-1,0*	*-4,5*
Tot stranieri	-10,0	-3,6	-6,8	-8,6	-0,3	-5,9
Italiani	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(*) Popolazione di riferimento: totale popolazione residente in Italia al 1° gennaio 2010
Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL

La forte contrazione dei differenziali registrarti nei tassi di disoccupazione suggerisce, al contrario, che la maggior concentrazione degli stranieri nelle coorti più giovani (notoriamente quelle che registrano i tassi di disoccupazione più elevati) influisca sul valore di tale indice. Quanto sin qui esposto trova un'ulteriore conferma se si guarda ai flussi occupazionali (popolazione compresa tra i 15 e i 64 anni) relativi al biennio 2009-2010. In particolare, se i tassi di permanenza[132] nell'occupazione risultano essere sostanzialmente identici per le due sottopopolazioni qui considerate (92,4% per gli italiani e 91,9% per gli stranieri), per la disoccupazione e l'inattività i valori registrati sono significativamente meno elevati per gli stranieri. Nello specifico, un disoccupato immigrato ha una probabilità di circa 5 punti percentuali inferiore di uno italiano di trovarsi nella stessa condizione l'anno successivo, differenza che sale a ben 8,2 punti percentuali relativamente alla permanenza nella condizione di inattività (cfr. Tabella 3.6).
Anche se si guarda ai tassi di transizione verso l'occupazione, sia dalla condizione di disoccupato che di inattivo, la situazione sembrerebbe comparativamente meno favorevole per i cittadini italiani.
I passaggi dalla condizione di disoccupato a quella di occupato interessa quasi il 39% degli immigrati in cerca ad inizio periodo e meno del 25% degli italiani e, tra gli inattivi, quasi il 10% degli stranieri, contro poco più del 6,6% degli italiani. Specularmente, il passaggio verso l'inattività (sia che, ad inizio periodo, ci si trovi nella condizione di occupato che in quella di disoccupato) interessa una quota di italiani di circa un punto superiore a quanto registrato per gli omologhi stranieri. La maggior propensione all'attività degli stranieri (che si evidenzia con una minor incidenza delle transizioni verso tale condizione) è, in parte, all'origine dei marcati differenziali nei tassi di transizione verso la disoccupazione che, per gli immigrati, risultano essere quasi doppi di quelli dei lavoratori autoctoni.

[132]Ovvero gli individui che si trovano nella stessa condizione all'inizio e alla fine dell'intervallo di tempo considerato.

Tabella 3.6 - Tassi di permanenza e transizione per condizione occupazionale e nazionalità. Anni 2009-2010

	Italiani	*Stranieri*		
		Totale	*UE*	*Non UE*
Tassi di permanenza				
Occupazione	92,4	91,9	90,9	92,3
Disoccupazione	37,6	32,3	34,7	31,3
Inattività	88,2	80,1	76,2	81,4
Tassi di transizione				
Disocc.V occup.	24,8	38,7	37,0	39,4
Occ. V disocc.	2,3	4,0	4,5	4,0
Inatt.V occup.	6,6	9,8	13,5	8,5
Altra cond. V inattività	7,78	6,81	7,06	6,69

Fonte: Panel ISFOL su dati ISTAT-RCFL

In definitiva, i dati presentati offrono un quadro ambivalente circa la condizione lavorativa degli stranieri. Da un lato la forza lavoro immigrata presenta tassi di attività e di occupazione molto elevati, anche perché la forza lavoro straniera soddisfa una domanda di lavoro che, anche in momenti congiunturali difficili, mantiene una certa capacità di assorbimento dei nuovi ingressi (come testimonia l'aumento del volume complessivo di occupati stranieri). D'altro canto, l'estrema volatilità della condizione occupazionale dei lavoratori immigrati, con tassi di *turnover* comparativamente più elevati rispetto agli autoctoni, accresce il rischio di uscita dall'occupazione e ha indubbiamente amplificato gli effetti della crisi economica attuale, determinando un considerevole aumento dei tassi di disoccupazione.

Bibliografia

AAVV (2009), Putting Europe Back on Track, European Growth and Jobs Strategy post-2010, Economics Department Marc Stocker, Director, and Joana Valente, Adviser, Businesseurope, Brussels.

Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men (2009), "Opinion on The Gender Perspective on the response to the economic and financial crisis", European Commission, Bruxelles.

Allègre G. (2008) "Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis".

Aversa M.L. (2011) "Working poor e le politiche del lavoro in Europa. Un'analisi comparativa dei sistemi di welfare europei". Paper for the *Espanet Conference Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa,* Milano.

Baici E., Samek M. Lodovici (2001), La disoccupazione, Carocci, Roma.

Banca d'Italia (2009) "La ricchezza delle famiglie italiane". Supplementi al Bollettino Statistico.

Banca d'Italia (2010) "Il mercato del lavoro italiano durante la crisi", Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, Occasional Papers, n. 68.

Bettio F., Smith M., Villa P. (2009) *Women in the current recession. Challenges and Opportunities* in www.ingenere.it

Boeri, T. and Garibaldi, P. (2007) "Two Tier Reforms of Employment Protection: a Honeymoon Effect?", *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 117(521), pages 357-385.

Cardinali V., Di Giovangiulio F.(a cura di), "Mercato del lavoro e politiche di genere 2009-2010.I Rapporto sull'occupazione femminile in Italia", Isfol, Roma

Centra M., Curtarelli M., Gualtieri V. (2011) "La qualità del lavoro dei working poor: evidenza empirica e (possibili) ambiti di intervento". Paper for the Espanet Conference "Innovare il welfare. percorsi di trasformazione in Italia e in Europa", Milano.

Centra M., Discenza A. R., Rustichelli E., (2001), "Strumenti per le analisi di flusso nel mercato del lavoro - Una procedura per la ricostruzione della struttura longitudinale della Rilevazione trimestrale Istat sulle forze del lavoro", Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 2/2001, Roma

Centra, Discenza e Rustichelli (2001).

Cies (2010) "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale".

Cingano F., Cipolline P. (2009) "I rendimenti dell'istruzione". Questioni di Economia e Finanza. Banca d'Italia. Occasional Papers, n. 53.

CEDEFOP (2010), Skills supply and demand in Europe, medium-term forecast up to 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

Cingano F., Cipollone P., (2009) "I rendimenti dell'istruzione", *Questioni di economia e finanza*, 53, Banca d'Italia, Roma.

Cingano F., Torrini R., Viviano E., (2010) "Il mercato del lavoro italiano durante la crisi", *Questioni di economia e finanza*, 68, Banca d'Italia, Roma.

Cnel (2010) Rapporto sul mercato del lavoro 2009-2010

Commissione delle Comunità europee, COM(2010) 2020, Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Comunicazione della Commissione, IT, Bruxelles, 3.3.2010

Delors J (1993), Crescita, competitività ed occupazione– Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo" COM (93)700

Draghi M., (2009), I motivi dell'assicurazione sociale, Intervento del Governatore della Banca d'Italia, Lezione Onorato Castellino, Collegio Carlo Alberto – CeRP, Moncalieri, 13 ottobre 2009.

Ellis L. and Smith K. (2007), The global upward trend in the profit share, Bank for International Settlement, BIS, Monetary and Economic Department, BIS Working Paper.

Eurofound (2004) "Working poor in the European Union".

European Commission (2009) "Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men".

European Commission (2009) "Opinion on The Gender Perspective on the response to the economic and financial crisis".

European Commission (2009) Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Equality between women and men, Brussels.

European Commission (2010) "Opinion on The Future of Gender Equality Policy after 2010".

Frazer H. Marlier H (2010) "In-work Poverty and Labour Market Segmentation in the EU: Key Lessons".

G. Baronio, V. Gualtieri, G. Linfante (2011) "In mezzo al guado. La condizione giovanile tra scuola, lavoro e inattività", *paper* presentato il 18 marzo 2011 in occasione del IX Convegno internazionale in ricordo di Marco Biagi.

Gualtieri V. (2010) "Esclusione sociale, povertà, occupabilità e lavoro", in Deidda M. (a cura di) Lisbona 2000-2010 *Rapporto di monitoraggio ISFOL sulla Strategia europea per l'occupazione*.

Guichard, S. and E. Rusticelli (2010), "Assessing the Impact of the Financial Crisis on Structural Unemployment in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 767, OECD Publishing.

ILO (2008) "Global Employment Trends for Women 2008" Geneva

INPS (2009) Rapporto annuale 2009.

INPS (2010) Rapporto annuale 2010.

Isae (2009), *Politiche pubbliche e redistribuzione*, in Rapporto ISAE, Ottobre 2009.

Isfol (2009) "Rapporto annuale 2009", Rubbettino, Soneria Mannelli (Cz).

Isfol (2011) "Metodologie per la previsione degli andamenti settoriali e dell'occupazione", Isfol, http://professionioccupazione.isfol.it/

Istat (2010) "La povertà in Italia". Statistiche in breve, Roma.

Istat (2011) "8 marzo, giovani donne in cifre". Nota informativa.

Istat (2011) "Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2010". Roma.

Krugman P. (2009), Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008, Garzanti, Milano.

LeFeuvre, N. (2003) "Women, Work And Employment In Europe".

Maddison A. (1984), "Origini e conseguenze dello stato sociale: 1883-1983", Moneta e credito, (146), 1984, pp. 167, Roma.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2010) "Povertà ed esclusione sociale" Quaderni della ricerca sociale.

OECD (1994), The Oecd Jobs Study, Facts, Analysis, Strategies (1994), Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1994. http://www.oecd.org/dataoecd/42/51/1941679.pdf

OECD (2008) "Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis".

OECD (2010) *Off to a Good Start? Jobs for Youth and* OECD (2010), Economic Outlook, No. 88.

OECD (2011) "Rapporto Italia".

Quintini, G. (2011), "Over-Qualified or Under-Skilled: A Review of Existing Literature", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 121, OECD Publishing

R. Llaudes (2005), "The Phillips curve and long-term unemployment", EBC *Working Paper* n°441, February 2005.

Righi A. (2010*) Il lavoro sprecato* in www.ingenere.it

Rossi, S. (2011), *Aspetti della politica ecnomica italiana dalla crisi del 1992-93 a quella del 2008*. Intervento presentato nella giornata di studio in onore di Guido M. Ray, Università Roma Tre, Roma, 5 marzo 2010.

Seguino S. (2009) "The Global Economic Crisis, Its Gender Implications, and Policy Responses".

Smith M. (2009) *Analysis Note: Gender Equality and Recession* Grenoble, Ecole de Management

TUC (2009) Women and Recession London, TUC.