



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE
PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE
DIREZIONE GENERALE
DEL MERCATO DEL LAVORO

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



151
I LIBRI DEL
FONDO SOCIALE EUROPEO

LISBONA 2000-2010
RAPPORTO DI MONITORAGGIO
ISFOL SULLA STRATEGIA EUROPEA
PER L'OCCUPAZIONE

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI



151
I LIBRI DEL
FONDO SOCIALE EUROPEO

ISSN: 1590-0002

L'Isfol, ente nazionale di ricerca, è dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica e metodologica ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. L'Istituto opera nel campo della formazione, delle politiche sociali e del lavoro al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale.

L'Isfol svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione fornendo un supporto tecnico-scientifico al Ministero del Lavoro, ad altri Ministeri, al Parlamento, alle Regioni e agli Enti locali, alle Istituzioni nazionali, pubbliche e private, sulle politiche e sui sistemi della formazione ed apprendimento lungo tutto l'arco della vita, del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale. Fa parte del Sistema Statistico Nazionale, e collabora con le Istituzioni comunitarie, con l'OCSE e le Nazioni Unite. Svolge inoltre il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo, è Agenzia nazionale Lifelong Learning Programme - Programma settoriale Leonardo da Vinci.

Commissario Straordinario: Sergio Trevisanato

Direttore Generale: Aviana Bulgarelli

Riferimenti

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. + 39 06854471

Web: www.isfol.it

La Collana

I Libri del Fondo sociale europeo

raccoglie e valorizza i risultati tecnico-scientifici conseguiti nei Piani di attività Isfol per la programmazione di FSE 2007-2013 Obiettivo Convergenza PON "Governance e Azioni di sistema" e Obiettivo Competitività regionale e occupazione PON "Azioni di sistema"

La Collana I Libri del Fondo sociale europeo è curata da Isabella Pitoni responsabile della Struttura di Comunicazione e Documentazione Istituzionale Isfol. Coordinamento editoriale: Valeria Cioccolo, Pierangela Ghezzeo e Loretta Pacini



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE
PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE
DIREZIONE GENERALE
DEL MERCATO DEL LAVORO

fse per il tuo futuro

Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione

ISFOL

LISBONA 2000-2010 RAPPORTO DI MONITORAGGIO ISFOL SULLA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

Il volume raccoglie i risultati di una ricerca realizzata dall'Area "Analisi e valutazione delle politiche per l'occupazione" (Responsabile Marco Centra).

La ricerca è stata finanziata 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 dell'occupazione in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione (SEO)" in attuazione dei Piani Isfol 2009-2010 di competenza della Direzione Generale del Mercato del Lavoro.

Il volume è a cura di Massimiliano Deidda.

Sono autori del volume: *Maria Luisa Aversa* (par. 2.2); *Lea Battistoni* (Introduzione, sez. 2); *Francesca Bergamante* (par. 2.3); *Tiziana Canal* (par. 2.4), *Massimiliano Deidda* (Introduzione sez. 3, parr. 1.1, 1.3, 4.3, 4.4 e conclusioni); *Anna Chiara Giorio* (parr. 3.1, 3.4); *Valentina Gualtieri* (parr. 2.1, 3.2); *Mario Emanuele* (par. 4.4); *Maria Parente* (parr. 2.5, 2.6, 3.3); *Sofia Rosati* (Introduzione sez. 1, par. 4.1); *Emiliano Rustichelli* (parr. 1.2, 4.2).

Editing del volume: Anna Nardone.

Testo chiuso: dicembre 2010

Copyright (C) [2011] [ISFOL]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 2.5. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/it/>)



ISBN: 978-88-543-0056-9

Indice

| | |
|---|------------|
| Introduzione: dieci anni di Linee guida integrate per l'occupazione | 7 |
| Cap. 1 Il paradigma europeo dell'occupazione | 39 |
| 1.1 Dall'obiettivo della piena occupazione alla lotta alla disoccupazione strutturale | 39 |
| 1.2 Occupazione, disoccupazione, segmentazione dell'offerta di lavoro | 50 |
| 1.3 Sistemi produttivi, competitività e occupazione | 62 |
| Cap. 2 Obiettivi di Lisbona, ciclo di vita e occupazione | 73 |
| 2.1 L'investimento in istruzione e la sua spendibilità nel mercato del lavoro | 73 |
| 2.2 I giovani e il lavoro: un difficile rapporto | 108 |
| 2.3 La partecipazione femminile al mercato del lavoro: i principali indicatori in un'ottica europea | 134 |
| 2.4 Investire nel childcare: obiettivo o strumento? | 148 |
| 2.5 Segregazione di genere e gender pay-gap in Italia e in Europa | 159 |
| 2.6 Il sostegno all'invecchiamento attivo degli over 55 | 173 |
| Cap. 3 Occupazione e inclusione sociale | 189 |
| 3.1 Inclusione sociale e inclusione lavorativa nelle linee di indirizzo comunitarie ed influenza nell'ordinamento nazionale | 189 |
| 3.2 Esclusione sociale, povertà, occupabilità e lavoro | 195 |
| 3.3 Il ruolo dei Servizi pubblici per l'impiego | 222 |
| 3.4 Il ruolo dell'economia sociale: le imprese sociali di inserimento lavorativo | 235 |
| Cap. 4 La flexicurity come modello SEO di intervento pubblico per l'occupazione | 249 |
| 4.1 Il modello teorico | 249 |
| 4.2 Mobilità e transizioni nel mercato del lavoro | 258 |
| 4.3 La flessibilità dell'orario di lavoro | 271 |
| 4.4 Crisi economica e via italiana alla flexicurity | 287 |

| | |
|---|-----|
| Conclusioni: occupazione e disoccupazione in Italia nella sfida globale della Strategia europea per l'occupazione | 293 |
| Riferimenti bibliografici | 305 |
| Allegati | 325 |

Introduzione: dieci anni di Linee guida integrate per l'occupazione

Sezione 1 - Dalla Strategia di Lisbona alla nuova Strategia "Europa 2020"*

La piena occupazione è stata tra gli obiettivi principali della Comunità europea già dal Trattato di Roma. Tuttavia, prima del 1997, la cooperazione fra gli Stati membri consisteva soprattutto nella tradizionale collaborazione fra governi in seno ad organizzazioni internazionali come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), piattaforme multilaterali di cooperazione europea e internazionale soprattutto in materia di mercato del lavoro. I problemi strutturali e le difficoltà macroeconomiche degli anni '90 hanno fatto emergere l'esigenza di una risposta coordinata a livello europeo.

Tra il 1990 e il 1994 nei paesi UE15 si sono persi circa 6 milioni di posti di lavoro con un tasso di disoccupazione che era salito dal 7,7% all'11%. L'incapacità di contenere la crescita della disoccupazione con le politiche classiche del lavoro, ha indotto i responsabili politici dell'Unione a cercare un nuovo modello di politica attiva. In questi anni si osserva un cambiamento fondamentale rispetto alle politiche del lavoro e a quelle di welfare: per la prima volta si invita ad abbandonare il concetto di protezione sociale per passare a quello, ben più mirato, di protezione dell'occupazione. Questo passaggio ha assunto un'evidenza, politicamente significativa, negli obiettivi stabiliti nel trattato di Maastricht¹. Il trattato, infatti, ha fornito l'occasione per aprire un ampio dibattito riguardo ai modelli "sociali" europei, che è confluito nel famoso Libro bianco di Delors (1993) attraverso il quale si è avviato un processo di sistematica analisi degli andamenti di occupazione e disoccupazione dei paesi membri, diventando, in breve tempo, la base ideologica politica ed analitica sulla quale fondare un "approccio comunitario" al tema dell'occupazione.

* Di Sofia Demetrula Rosati.

1. Trattato sull'Unione europea (1992), entrato in vigore il 1° novembre 1993, Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992.

Ma è solo nel 1997, con il noto trattato di Amsterdam², che la "promozione dell'occupazione" è entrata a far parte ufficialmente degli obiettivi dell'Unione europea, diventando una questione di interesse comune. Viene, così, varata la Strategia europea per l'occupazione (SEO), creando un terreno comune, per gli Stati membri e la Commissione per l'individuazione e il raggiungimento degli obiettivi comuni per la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro, attraverso il *metodo di coordinamento aperto* e lo scambio di *best practices*.

La Strategia europea per l'occupazione, attraverso il *metodo di coordinamento aperto*, ha impegnato l'Unione europea e gli Stati membri a definire un insieme di politiche per l'occupazione e a stabilire l'iter di programmazione e verifica basato sulla presentazione degli Orientamenti del Consiglio dei Ministri europei in materia di occupazione (Guidelines), cui fanno seguito i Piani di azione nazionale (National Action Plan) elaborati da ciascuno Stato membro. Mentre con la Strategia di Lisbona, nel duemila, è stata introdotta la cd. metodologia di gestione per obiettivi, la quale prevede una progressiva elaborazione di indicatori statistici, concordati tra la Commissione e gli Stati membri al fine di ottenere dati "realmente confrontabili tra loro" e permettere di misurare in maniere concreta risultati ed obiettivi³.

Tale complesso di indicatori, sulla base dei quali viene effettuato il monitoraggio sull'occupazione, oggetto di questo volume, ha svolto un ruolo essenziale rendendo misurabili e comparabili, politiche e fenomeni tra i diversi Stati membri.

Gli Orientamenti integrati per l'occupazione

La Strategia europea per l'occupazione e la Strategia di Lisbona, si servono di quattro strumenti di *policy*: gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (presentati insieme agli Orientamenti per la politica macroeconomica e microeconomica dell'Unione europea per un periodo di tre anni); i Programmi di riforma nazionali (PNR); la Relazione annuale della Commissione sulla crescita e l'occupazione, che analizza i 27 nuovi Programmi nazionali di riforma presentati dagli Stati membri; eventuali raccomandazioni adottate dal Consiglio.

Gli obiettivi e i parametri di riferimento, elaborati nel 2003 nell'ambito della Strategia di Lisbona, definiscono i parametri per gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, fino al 2010. Nello specifico essi prevedono di:

- offrire un nuovo punto di partenza a tutti i disoccupati prima dei sei mesi di disoccupazione, nel caso dei giovani, e prima dei dodici mesi nel caso degli adulti,

2. Vertice europeo di Amsterdam, 1997.

3. A tal fine la Commissione si avvale del lavoro dell'Employment Committee (EM.CO). Creato nel 2000, sulla base dell'art. 130 del Trattato istitutivo dell'Unione europea, l'EM.CO svolge un importante ruolo consultivo, in particolare, riguardo alle Linee guida per l'occupazione. L'EM.CO si avvale di un *Indicator group* (composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri e dalla Commissione UE) con il compito di revisionare e aggiornare gli indicatori di monitoraggio delle Linee guida. Webpage <http://ec.europa.eu/emco>.

sotto forma di formazione, riqualificazione, esperienza professionale, impiego o qualunque altra misura atta a favorire l'inserimento professionale, combinata, se del caso, con un'assistenza permanente alla ricerca di un posto di lavoro;

- far partecipare il 25% dei disoccupati di lunga durata a una misura attiva sotto forma di formazione, riqualificazione, esperienza professionale o qualunque altra misura diretta all'occupabilità, con l'obiettivo di raggiungere la media dei tre Stati membri più avanzati;
- consentire alle persone in cerca di lavoro di tutta l'Unione europea di consultare tutte le offerte di lavoro formulate attraverso i Servizi per l'impiego degli Stati membri;
- ottenere un aumento di 5 anni, a livello di Unione europea, dell'età media effettiva di ritiro dal mercato del lavoro (rispetto a 59,9 anni nel 2001);
- rendere disponibili servizi di custodia dei bambini per almeno il 90% dei minori fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico, nonché per almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni d'età,
- raggiungere un tasso medio di abbandono scolastico inferiore al 10% nell'Unione europea;
- far completare l'istruzione secondaria superiore ad almeno l'85% dei ventiduenni nell'Unione europea;
- conseguire un livello medio di partecipazione a forme di apprendimento, lungo tutto l'arco della vita, nell'Unione europea, pari ad almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni).

Con il Consiglio di primavera del 2005, la strategia di Lisbona è stata riorganizzata in cicli triennali, rafforzando la compartecipazione e il senso di responsabilità, ma stabilendo una netta distinzione tra le riforme che gli Stati membri devono intraprendere e le riforme per le quali la Comunità deve assumere il ruolo di guida. A tal fine il Consiglio ha approvato un insieme di orientamenti integrati e ha adottato i necessari strumenti giuridici, basati sugli articoli 99 e 128 del trattato, come uno dei mezzi per attuare la strategia. Scopo di tali orientamenti è indicare agli Stati membri come procedere alle riforme nazionali, nell'ambito del rispettivo Programma nazionale di riforma (PNR). I nuovi orientamenti integrati (cfr. allegato 1), hanno scadenza triennale e devono essere rinnovati per il ciclo successivo.

Le Linee guida per la crescita e l'occupazione per il periodo 2005-2008 riuniscono in un unico testo, coerente e semplificato, i grandi orientamenti per le politiche economiche e quelli per l'occupazione (per un totale di 24 Linee guida). Esse rappresentano lo strumento politico principale per lo sviluppo e per l'attuazione della Strategia di Lisbona. L'obiettivo centrale rimane quello definito dalla Linea guida 17 (allegato 1): raggiungere una media occupazionale generale nell'Unione europea (UE) pari al 70%, ad almeno il 60% per le donne e al 50% per i lavoratori anziani (55-64 anni) entro il 2010 e a ridurre

la disoccupazione e l'inattività. Nel perseguire gli altri obiettivi, l'azione di governo deve concentrarsi sulle seguenti priorità:

- attrarre e mantenere più persone nel mondo del lavoro e aumentare la disponibilità di manodopera modernizzando i sistemi di previdenza sociale (Linee guida 18, 19, 20);
- migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese (Linee guida 21, 22);
- aumentare gli investimenti in capitale umano migliorando l'istruzione e le qualifiche (Linee guida 23, 24).

In base agli Orientamenti integrati adottati nel 2008⁴ come parte del secondo ciclo triennale della Strategia di Lisbona rinnovata, validi fino a tutto il 2010, gli Stati membri hanno, nuovamente, definito i rispettivi Programmi nazionali di riforma (PNR) nei quali sono indicate le loro strategie per stimolare la crescita e l'occupazione. La valutazione effettuata dalla Commissione sull'attuazione delle sfide occupazionali nei programmi nazionali di riforma è illustrata nel progetto di relazione comune e nella proposta di raccomandazioni specifiche, definite per ciascun paese, adottata dalla Commissione a norma dell'articolo 128, par. 1, del trattato CE.

Dalla valutazione effettuata nel corso del 2007, si evidenzia che negli Stati membri sono state avviate delle riforme strutturali e che questo ha contribuito a ridurre la disoccupazione e ha incrementato l'occupazione nell'UE. Le prospettive economiche hanno tuttavia subito un'alterazione drammatica nel corso della seconda metà del 2008, a motivo della crisi che ha colpito il settore finanziario e quello del credito. Un'alterazione che ha visto, nel 2009, un calo del Pil al 4% e un tasso di disoccupazione al 9%. Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020⁵, la strategia per l'occupazione per il decennio 2010-2020. Una strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggior coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave nei quali occorre intervenire, per incentivare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività europei.

L'intervento della crisi e il passaggio a Europa 2020

Nella valutazione di fine percorso della Strategia di Lisbona⁶, da un punto di vista generale, si evidenzia come essa abbia contribuito a costruire una piattaforma di consenso generale per l'introduzione di tutte quelle riforme necessarie alla costruzione dell'UE.

4. Consiglio dell'Unione europea (2008), Decisione del Consiglio del 15 luglio 2008, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, 2008/618/CE, pp. 47-54, GU L 198 del 26.7.2008.

5. 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.

6. Commission Staff Working document (2010), Lisbon Strategy evaluation document, SEC (2010) 114 final, Brussels, 02.02.2010.

La definizione di quattro aree prioritarie (ricerca e innovazione, investendo nelle persone/modernizzare i mercati del lavoro, liberare il potenziale imprenditoriale, in particolare delle PMI, e l'energia/cambiamento climatico) è stato un passo importante in termini di maggiore focalizzazione degli obiettivi politici. In tutti gli Stati membri, questi problemi sono ormai in cima all'agenda politica, dimostrando la capacità della strategia di Lisbona nel definire un'agenda "per la riforma". La Strategia si è rivelata sufficientemente flessibile e dinamica per adattarsi alle nuove sfide e le priorità politiche emerse nel corso del tempo (energia e cambiamento climatico) e anche il passaggio a 27 Stati membri è proceduto senza intoppi. L'ampliamento è stato forse il test più importante per le politiche europee. Il fatto che si sia potuti procedere ad adesioni così rapide ha sicuramente dimostrato quanto il lavoro fatto tramite il metodo di coordinamento aperto abbia facilitato il processo.

Se la Strategia europea per l'occupazione ha svolto un ruolo essenziale nel sostegno all'adozione delle politiche attive del lavoro volte a rafforzare l'occupabilità e a prevenire il rischio di disoccupazione, la Strategia di Lisbona si è connotata per aver spostato l'accento sulle politiche di miglioramento della qualità del capitale umano con particolare attenzione alle potenzialità di adattamento del sistema imprese e dei lavoratori alle sfide poste dalla pressione della competitività internazionale e a quelle dell'innovazione tecnologica (Grasseni, Origo, Samek Lodovici, 2008).

Le 24 Linee guida sono state concepite e disegnate, principalmente come strumento di coordinamento, sia per le *country specific recommendations*, sia per la stesura dei Piani di Riforma Nazionali. Al di là di questo utilizzo meramente "orientativo", nel documento di valutazione si evidenzia come esse non sono state in grado di esercitare un impatto significativo sulle decisioni dei *policy maker* nazionali, né sono riuscite a riflettere i cambiamenti delle diverse realtà economiche del territorio europeo.

Con riferimento ai Piani di riforma nazionali, essi hanno svolto un ruolo più incisivo, assumendo la veste di strumento di coordinamento politico in quei paesi dove le politiche del mercato del lavoro ricevono una maggiore attenzione, mentre negli altri, dove si fatica a concentrarsi su l'ottimizzazione delle politiche, i PNR sono stati utilizzati alla stregua di meri documenti di burocrazia comunitaria. Questo riflette ancora di più le debolezze intrinseche alle Linee guida integrate, le quali sono rimaste, per lo più, un documento sfocato e privo di forza incisiva.

A fronte dei problemi già esistenti, gli ultimi due anni di crisi stanno cancellando anche quelli che potevano definirsi come "indubbi progressi"⁷ dell'ultimo decennio, in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro. Il Pil si è ridotto del 4% in Europa e del 5% in Italia, tra il 2008 e il 2009; la produzione industriale è tornata ai livelli degli anni '90, con milioni di persone che hanno perso il posto di lavoro e sono disoccupate. Le finanze pubbliche si sono deteriorate con deficit e debito pubblico nell'ordine, rispettivamente, del 7% e 80% del Pil, ben oltre i parametri fissati a Maastricht. Di

7. *Op. cit.*

fatto due anni di crisi economica sembrano aver dimezzato il potenziale di crescita dell'Unione europea.

In linea con il Piano europeo di ripresa economica⁸, l'attuale crisi richiede un'azione immediata portando avanti, al tempo stesso, il programma di riforma strutturale e gli obiettivi a medio e lungo termine. A tal fine occorre far riferimento agli "Orientamenti integrati di Europa 2020"⁹, i quali costituiscono traguardi comuni sui quali deve basarsi l'azione degli Stati membri e dell'Unione e, sulla base dei quali, gli Stati membri definiscono i propri obiettivi nazionali¹⁰. I nuovi orientamenti (10 in tutto) sostituiscono i precedenti 24 della strategia di Lisbona, e affrontano in modo coerente questioni riguardanti l'occupazione e la politica economica (cfr. allegato 3). Anche per gli Orientamenti integrati di Europa 2020 sono stati stabiliti degli obiettivi principali:

- il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrà passare dall'attuale 69% al 75% (Orientamento 7);
- viene ribadito l'obiettivo annuale del 3% del Pil da investire in R&S. Un obiettivo che resta anche un indicatore tale da riflettere l'intensità in termini di R&S e innovazione (Orientamento 4);
- ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile; migliorare del 20% l'efficienza energetica (Orientamento 5);
- ridurre il tasso di abbandono scolastico passando dall'attuale 15% al 10%; e portare dal 31% al 40% la quota di laureati nella fascia di età compresa tra i 30 e i 34 anni (Orientamento 9);
- far uscire dalla povertà (o dal rischio di povertà) più di 20 milioni di persone (Orientamento 10).

Questi obiettivi sono da considerarsi rappresentativi e non limitativi. Per garantire che ciascuno Stato membro adatti la Strategia Europa 2020 alla sua specifica situazione, la Commissione propone che i traguardi fissati siano tradotti in altrettanti obiettivi nazionali. Questo dovrebbe consentire agli Stati membri non solo di potersi porre degli obiettivi in linea con la propria specifica situazione economica e sociale, ma anche di esprimere un livello di ambizione in linea con quelle che sono le potenzialità del "proprio sistema paese".

8. Commissione delle Comunità europee, COM (2008) 800 def, Un piano europeo di ripresa economica, Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, Bruxelles, 26.11.2008.

9. Commissione delle Comunità europee, COM(2010) 193, def., Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, Parte II degli orientamenti integrati in Europa 2020, Sec (2010) 488, def., Bruxelles, 27.4.2010.

10. Sulla base degli orientamenti integrati gli Stati membri, elaboreranno i PNR dove illustreranno dettagliatamente le azioni che intendono intraprendere nell'ambito della nuova Strategia. Basandosi sul monitoraggio della Commissione e sul lavoro del Consiglio, il Consiglio europeo valuterà, annualmente, i progressi registrati e simultaneamente anche gli sviluppi in termini macroeconomici, strutturali e di competitività e stabilità finanziaria.

Il punto fondamentale, più strettamente legato all'attuale andamento economico, sarà quello di evitare che i soggetti vulnerabili perdano totalmente contatto con il mercato del lavoro, diventando e/o restando nella condizione di inattivi. Molti paesi possono contare sui progressi ottenuti grazie al trascorso decennio di attuazione della Strategia per l'occupazione, ma come tende a sottolineare l'OCSE, è fondamentale non abbandonare l'approccio all'attivazione di nuovi posti di lavoro, e non concentrarsi solo sul mantenimento del posto di lavoro.

Proprio nei periodi di profonda recessione le imprese riescono a cogliere nuove opportunità, a guardare con maggiore "creatività ed apertura mentale" ai potenziali settori trainanti del mercato (Orientamento 6). L'esempio più concreto è quello delle economie a basse emissioni di carbonio, presentate dalla Commissione europea, come le forza trainante sia del sistema economico nel suo complesso, sia dell'occupazione. La creazione di posti di lavoro "verdi" e l'adeguamento ecologico dei posti di lavoro attuali, faranno da contraltare alle perdite dei posti di lavoro di "tipo più tradizionale". Questo dovrebbe portare alla redistribuzione dei lavoratori tra i diversi settori economici e con diverse qualifiche. Le competenze richieste dalle economie a basse emissioni di carbonio saranno tutte di alto livello, almeno stando alle ultimissime previsioni UE; questo significa fornire alla forza lavoro, che ha già perso un posto o che lo sta cercando, una formazione adeguata a quelli che saranno gli assetti economici post crisi, già ampiamente individuati.

Adeguati piani di formazione ed istruzione, all'interno e all'esterno dell'impresa, saranno sempre più richiesti per evitare fenomeni di *skill gaps* e *shortages* (Orientamento 8). L'Iniziativa *New skills for New Jobs*, ha mobilitato tutti gli strumenti a disposizione dell'Unione per anticipare uno schema di *skills* necessari al mercato del lavoro dei prossimi anni. Dal punto di vista finanziario, il Fondo sociale europeo (programmazione 2007-2011) ha messo in bilancio 13,5 miliardi di euro, per le misure di "adattabilità" da adottare per la riuscita del progetto stesso. Dal punto di vista delle misure di *policy* da attivare, queste dovrebbero essere in grado di anticipare, promuovere e governare i cambiamenti strutturali richiesti secondo modalità socialmente responsabili, capaci di coinvolgere la maggior parte degli attori interessati¹¹.

Sezione 2 - Un decennio di transizione in Italia*

Il decennio 2000-2010 si snoda lungo tre fasi di sviluppo del mercato del lavoro, temporalmente differenziate; il primo quinquennio si caratterizza per uno sviluppo occupazionale, la seconda fase, relativa al periodo 2006-2008, per una situazione di continuità

11. Key messages from Employment in Europe 2009 Report – COM (2009) 639 final.

* Di Lea Battistoni.

ma non di sostenuta crescita occupazionale ed economica, l'ultimo biennio per una crisi complessiva economica e sociale, come conseguenza della crisi economica mondiale. Due costanti, inoltre, connotano l'andamento del mercato del lavoro italiano di tutto questo periodo: i bassi tassi d'attività (femminile, in modo particolare), criticità e precarizzazione della condizione occupazionale giovanile, cui si aggiunge un rallentamento complessivo di crescita e competitività delle imprese, correlato ad una scarsa produttività e capacità innovativa del sistema imprenditoriale.

Queste fasi s'intrecciano con l'evoluzione della Strategia europea per l'occupazione e con l'attuazione di due cicli dei Fondi strutturali: quello relativo al 2000-2006 e quello, ancora in corso, del 2007-2013.

Tra il 2000 e il 2005 l'occupazione in Italia aumenta di 2,7% punti percentuali (dal 54,8% al 57,5%); un incremento che, tuttavia, colloca il nostro paese ancora al di sotto della media europea; il mercato del lavoro italiano presenta forti disparità territoriali, di genere e di età, mentre parallelamente si riduce il tasso di disoccupazione che passa dal 10,1% del 2000, al 7,7% del 2005; il processo di innalzamento dei livelli di scolarizzazione (femminile in particolare) continua il suo andamento positivo e, tuttavia, l'Italia si trova ancora tra gli ultimi paesi europei quanto a tassi di scolarità complessiva.

La Strategia di Lisbona è declinata in questi anni attraverso riforme strutturali che investono le modalità organizzative del mercato del lavoro e la pluralità degli attori chiamati al suo funzionamento, lo sviluppo di politiche di welfare e di conciliazione, le politiche educative e formative, il sistema di *governance* ed il sistema pensionistico. Il mercato del lavoro, in accordo con gli indirizzi comunitari ed in continuità con le riforme varate nel periodo precedente, conosce una stagione di innovazioni normative volte alla sua flessibilizzazione; innovazioni che ruotano attorno alle indicazioni programmatiche previste dal Libro Bianco sul lavoro (2001)¹² e dalla Legge Biagi (2003)¹³. La nuova normativa sul lavoro che si propone come punto di riferimento delle future riforme del mercato del lavoro, parte dalle premesse contenute nella Strategia di Lisbona e finalizza le diverse misure in essa contenute allo sviluppo dell'occupazione, di quella femminile in particolare, alla creazione di una società attiva in cui vi siano migliori possibilità occupazionali per tutti e nella quale divenga possibile il raggiungimento dell'obiettivo del 70% di occupazione complessiva e del 60% di occupazione femminile previsto da "Lisbona", attraverso una serie di misure volte a:

"una più intensa partecipazione dei giovani, delle donne e degli anziani al mercato del lavoro, a una migliore integrazione dei disabili, all'ulteriore diffusione del lavoro autonomo e di ogni forma di autoimpiego, all'emersione di tutte le forme di lavoro

12. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2001), Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, Roma 2001.

13. Legge 14 febbraio 2003, n. 30, Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro; D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro.

irregolare, con particolare attenzione alla situazione del Mezzogiorno, "individuando nella redazione di un Testo unico sul lavoro che semplifichi e chiarisca il complessivo assetto regolatorio e nella predisposizione di uno "Statuto dei lavori", che "operi un'opportuna rimodulazione delle tutele ", gli strumenti per la sua attuazione.

La riforma Biagi del mercato del lavoro, introduce nuove forme di flessibilità, amplia la gamma di lavori "non standard ", favorisce l'aumento dell'occupazione, ed, in particolare, l'incremento delle attività part-time ed a tempo determinato, cui si accompagna una diminuzione dei lavoratori occupati in attività non regolari.

In questo primo quinquennio, inoltre, la riforma del mercato del lavoro, avviata con l'approvazione della Legge Biagi e del Decreto legislativo 276/03, trova la sua progressiva attuazione mediante atti regolamentari che sono mirati a migliorare l'incontro tra domanda ed offerta (sistema delle Agenzie per l'impiego), a portare a termine e innovare la riforma dei Servizi per l'impiego (Spi), a migliorare il sistema di formazione continua (Libretto formativo), a sviluppare il contratto di apprendistato ed il sistema dei tirocini¹⁴. L'Italia si dota, inoltre, nei primi anni del decennio, di una legislazione innovativa in materia di welfare e di inclusione sociale, attraverso la riforma del sistema previdenziale finalizzata, sulla base degli orientamenti comunitari, ad elevare l'età pensionabile ed a sviluppare la previdenza complementare, una legislazione in materia di rete di servizi sociali o di "welfare universalistico" (Legge 328 del 2000) fondato sulla universalità dei destinatari, la programmazione degli interventi, il diritto alle prestazioni, il decentramento amministrativo, l'integrazione delle prestazioni sociosanitarie, la sussidiarietà cosiddetta "orizzontale" ed il pluralismo partecipativo dei soggetti non pubblici¹⁵.

Parallelamente è avviata la sperimentazione del reddito minimo, accompagnata da una legislazione in materia di lavoro femminile e di politiche di conciliazione (Legge 53/2000) volta a creare un sistema equilibrato di vivere sociale attraverso l'integrazione positiva dei diritti delle persone, della organizzazione familiare, dei rapporti di lavoro, delle politiche formative¹⁶.

L'obiettivo primario della Strategia europea "fare della Unione la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010", viene, inoltre, perseguito attraverso una serie di decreti legislativi che dovrebbero consentire l'attuazione della riforma del sistema educativo (in particolare mediante l'applicazione della Legge delega n. 53/2003 di riforma del sistema scolastico e formativo ed il Decreto legislativo del 19 febbraio 2004 n. 59 relativo alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione)¹⁷.

14. Si veda: D.Lgs. 6 ottobre 2004; Legge 24 dicembre 2007, n. 247; Legge 6 agosto 2008, n. 133.

15. Legge 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali.

16. Legge 8 marzo 2000, n. 53, Disposizioni di legge in materia di maternità e paternità.

17. Legge del 2 aprile 2003, n. 77, Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

In particolare la Legge delega 53/2003 "Riforma Moratti" rappresenta una riforma organica della scuola italiana, che prevede, tra l'altro, la riforma degli ordinamenti e lo sviluppo e la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, garantiti ai cittadini su tutto il territorio nazionale, un ampliamento della offerta formativa.

La legge, che riporta, tuttavia, a 14 anni l'obbligo formativo (dai quindici anni precedenti previsti nella Legge 30/2000) consente di attuare l'obbligo scolastico attraverso un percorso lavorativo nell'apprendistato con l'obiettivo di sviluppare un rapporto virtuoso tra scuola e mondo del lavoro.

I contratti a contenuto formativo rappresentano, nelle politiche del governo, il punto di raccordo tra sistema educativo, sistema professionale e mercato del lavoro, al fine di migliorare l'effettivo e rapido incontro tra domanda e offerta di lavoro.

L'ipotesi sottostante le due riforme è quella della necessaria integrazione della filiera educativa-formativa con i meccanismi del mercato del lavoro al fine, per un miglior funzionamento del mercato, di rendere se non servente almeno strettamente collegato il sistema educativo ai bisogni professionali del mondo produttivo.

In questi anni, al fine della realizzazione di queste sinergie tra i due sistemi, vengono approvati, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri i decreti legislativi concernenti il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione; l'alternanza scuola-lavoro, in attuazione della Legge 53/2003.

Le due Riforme Lavoro-Istruzione, in certo modo, si integrano nel rapporto tra momento formativo e lavorativo e trovano un loro punto di snodo nel ruolo assegnato all'apprendistato dalla Legge "Biagi".

Questo istituto che aveva conosciuto dal 1997 diversi cambiamenti normativi (legge 196 del 1997, legge 144 del 1999) nella Legge 30/2003 si sviluppa lungo diverse tipologie contrattuali:

- contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione;
- contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di qualificazione attraverso una formazione sul lavoro ed un apprendimento tecnico professionale, una tipologia innovativa per il sistema di formazione lavoro italiana che prevede che giovani di età compresa tra i 18 anni e i 29 anni possono essere assunti, in tutti i settori di attività per il conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, per il conseguimento di titoli di studio universitari e della alta formazione, nonché per la specializzazione tecnica superiore (articolo 69 della Legge 17 maggio 1999, n. 144).

Nel corso degli anni successivi il numero degli apprendisti aumenta sensibilmente; nel 2007 la media annuale delle persone inserite con contratti di apprendistato raggiunge

le 636 mila unità, nel 2008 le 644 mila, il contratto va diffondendosi non solo nel suo tradizionale settore di utilizzo: l'artigianato, ma anche e soprattutto nel settore terziario. Anche se la crisi negli ultimi due anni del decennio si farà sentire, il numero degli apprendisti resta rilevante e l'apprendistato professionalizzante tende ad affermarsi come contratto di inserimento, pur non rispondendo appieno alla finalizzazione prevista dalla legge, quella di uno sviluppo di un apprendistato di alto livello; il livello medio di istruzione, infatti, resta ancora legato, anche per questa tipologia, ad un target dotato della sola licenza media.

La Raccomandazione comunitaria: "assicurare effettiva attuazione alle riforme attraverso una migliore *governance*" viene tradotta, in questi anni, attraverso lo sviluppo di un processo di riforma costituzionale in senso federalista, iniziato nel 2001, volto alla riduzione delle competenze dello Stato e alla loro contemporanea attribuzione alle Regioni e agli enti locali.

I dati positivi, registrati dal mercato del lavoro comunitario, avevano spinto l'Unione a modificare e meglio integrare gli obiettivi originari, individuando tre nuovi e forse non completamente realistici pilastri (COM 6/2003): raggiungere la piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro, rinforzare la coesione e l'inclusione sociale. Gli effetti del ciclo economico mondiale complessivo, la persistenza di problemi non risolti di carattere strutturale, il basso livello di innovazione scientifica e tecnologica a sostegno delle imprese, la scarsa efficienza dei servizi pubblici, il livello insufficiente del capitale umano, la scarsa innovazione imprenditoriale e l'esiguità della spesa pubblica e privata destinata alla innovazione, incidono negativamente sulle performance del nostro paese; alla fine del 2005 la realizzazione degli obiettivi di Lisbona – la piena occupazione entro la fine del decennio e il conseguimento dei primi risultati intermedi entro il 2005 – appaiono essere ancora lontani; l'Italia evidenzia forti criticità in termini di produttività, innovazione, valorizzazione delle risorse umane, sviluppo dei servizi collettivi e mercato dei capitali, nonostante l'esistenza di un forte potenziale produttivo e nonostante i buoni risultati fatti registrare dal mercato del lavoro; i ritardi nella messa a punto di riforme strutturali possono essere considerati una concausa del divario tra obiettivi e risultati ottenuti.

A fronte dei ritardi sulla tabella di marcia di Lisbona accumulati dall'Italia (ma non solo) le indicazioni comunitarie contenute nella valutazione dei Piani Nazionali per l'Occupazione del 2005 si muovono verso una richiesta di nuove misure per incrementare l'occupazione (femminile e giovanile), per ridurre la segmentazione ed i divari salariali e per flessibilizzare ulteriormente il mercato del lavoro ed avviare riforme strutturali. L'insoddisfazione per i risultati raggiunti al livello dell'Unione induce il Consiglio Europeo del giugno 2005 a rilanciare la Strategia di Lisbona, perfezionando le procedure di esecuzione e coinvolgendo più direttamente la Commissione nel perseguimento dell'obiettivo.

Nelle istruzioni impartite dal Consiglio europeo si chiede agli Stati membri di presentare un loro Piano di attuazione tenendo conto delle peculiarità economiche e sociali nazio-

nali, lungo 24 Linee-guida elaborate dagli organi dell'Unione in materia di: occupazione, istruzione e formazione, adeguamento delle infrastrutture materiali ed immateriali, risorse umane, e tecnologiche; concentrando gli sforzi, dei paesi membri, verso i due obiettivi principali: crescita economica ed occupazione¹⁸.

È inoltre stabilita una programmazione triennale della Strategia, alla scadenza della quale il Consiglio europeo avrebbe rifocalizzato gli obiettivi della Strategia in coerenza con i risultati raggiunti.

Il governo italiano, attraverso la programmazione prevista nel Piano 2006-2008 per l'Innovazione, Crescita, l'Occupazione individua, nella programmazione di politiche volte alla crescita, alla innovazione tecnologica e produttiva, allo sviluppo, assieme ad una legislazione capace di incidere sugli oneri regolatori ed amministrativi che gravano sulle imprese, due strumenti per rilanciare la competitività e la produttività del sistema economico¹⁹. Inoltre, la promozione di interventi volti a promuovere flessibilità e sicurezza, uniti all'attuazione di un sistema efficace di sviluppo delle risorse umane (istruzione superiore-formazione professionale, sistema di formazione continua) vengono considerati strumenti idonei a consentire un avvicinamento agli obiettivi previsti dalla "nuova" Strategia di Lisbona.

Il Piano Italiano 2006-2008 per l'Innovazione, la Crescita, l'Occupazione, inoltre, prevede, di innestare sul tessuto economico e sociale interventi "capaci di far avanzare la frontiera della conoscenza e della tecnologia" e di ridurre le disparità regionali, assieme a misure di liberalizzazione ed una maggiore trasparenza del mercato ed interventi finalizzati alla emersione del lavoro non regolare ed alla sicurezza sul lavoro.

Il Governo italiano sembra ipotizzare una politica integrata di norme e politiche di medio periodo che, in accordo con i nuovi orientamenti comunitari, grazie anche agli effetti delle precedenti riforme strutturali (in particolare quelle del Mercato del lavoro e della Istruzione) sia idonea a sostenere la crescita del sistema economico e sociale ed a ridurre i divari italiani rispetto agli obiettivi della Unione.

Alcune di queste misure trovano una loro realizzazione in atti normativi, quali quelli relativi alle liberalizzazioni (Legge 248/2006 e Legge 40/2007), agli interventi per l'emersione del lavoro non regolare (si veda il provvedimento in materia di comunicazione preventiva al momento dell'assunzione) ed alla normativa per la Sicurezza del lavoro (Testo unico n. 81/2008), mentre discontinui appaiono gli interventi nel campo della ricerca scientifica e tecnologica²⁰.

18. Consiglio europeo (2005), 15-17 marzo 2005, Conclusioni della Presidenza, 10255/1/05 Rev1, Bruxelles, 15 luglio 2005.

19. *Op. cit.*

20. Legge 4 agosto 2006, n. 248 di conversione del Decreto legge del 4 luglio 2006, n. 230. D.Lgs. del 4 settembre 2008 n. 81, Testo unico sulla Sicurezza; nella Legge Finanziaria 2007, art. 36 bis, sono previste misure sia di politica attiva che di interventi repressivi volte a sostenere l'emersione del lavoro irregolare e a sviluppare occupazione stabile regolare.

Il bilancio del triennio 2006-2008, che si chiude con i primi segnali di una crisi economica globale, evidenzia, a livello italiano risultati positivi per quel che attiene il mercato del lavoro e l'istruzione (anche se gli indicatori sono lontani dai parametri previsti a livello comunitario) assieme ad una situazione di sostanziale ritardo per quel che attiene la produttività, l'innovazione e la ricerca, anche a seguito di una assenza di investimenti produttivi.

Alla fine del 2008, infatti, il tasso di disoccupazione tocca il livello più basso degli ultimi venticinque anni, il tasso di occupazione è aumentato ed il tasso di irregolarità del lavoro, pur ancora molto elevato si riduce, mentre alla fine del 2008 il Pil segna un -1,8% (che diventerà -4,9% nel 2009) ed il debito pubblico tende ad aumentare.

Nonostante i risultati positivi ottenuti, il mercato del lavoro italiano appare ancora privilegiare la partecipazione maschile di età media e presentare bassi tassi di attività (femminile e giovanile, e delle persone over 55, in particolare), assieme a forti disparità regionali e basso tasso di partecipazione dei lavoratori (lavoratrici, in particolare) ai processi di formazione continua.

A fronte di progressi in termini di scolarizzazione (aumento dei diplomati e dei laureati, diminuzione del tasso di abbandoni scolastici), permane un forte *gap* educativo rispetto ai paesi dell'Unione, così come resta bassa, in comparazione con la media dell'Unione, la produttività del lavoro.

Questa situazione di luci ed ombre conosce, nel secondo trimestre 2008, una accelerazione in senso negativo, a seguito dei primi segnali della crisi finanziaria.

Nel 2008, giunto a compimento il primo ciclo di programmazione per gli anni 2005-2007, le Raccomandazioni della Commissione, per l'Italia, spingono a colmare questi ritardi, anche attraverso interventi di intensificazione della lotta contro le disparità regionali in termini di occupazione, di miglioramento della istruzione e della formazione continua, di risanamento delle finanze, di riforma delle pensioni.

Il 2008, d'altra parte è l'anno in cui si intrecciano i provvedimenti attuativi previsti nella programmazione dei fondi 2007-2013 e quelli presenti nel nuovo Piano Nazionale di Riforma 2008-2010, provvedimenti volti a superare le criticità del sistema Italia ed a ridurre i divari esistenti rispetto ai target comunitari²¹.

Sia nel Quadro Strategico Nazionale italiano 2007-2013 (QSR) che nel Piano Nazionale di Riforma 2008-2010 (PNR), vengono prese in esame le criticità del nostro paese relative alla bassa crescita della produttività, aggravata dalle forti differenze regionali, in termini di sviluppo, occupazione e di miglioramento della istruzione e della formazione professionale, ed individuate le politiche di sviluppo economico, occupazionale e sociale, assieme al varo di riforme strutturali²².

21. Presidenza del Consiglio (2008), Strategia di Lisbona per la Crescita e l'Occupazione, Programma Nazionale di Riforma 2008-2010, Roma, 6 novembre 2008.

22. Ministero dello Sviluppo Economico (2007), Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, giugno 2007.

Alla fine del 2008, pur se indicate nel Piano, in carenza di risorse finanziarie, le riforme strutturali vengono, tuttavia, accantonate, a favore di interventi mirati, ma provvisori, volti al contenimento della crisi delle imprese e della disoccupazione, utilizzando leve di politica attiva ed i finanziamenti del Fondo sociale europeo per lo sviluppo di competenze professionali, necessarie per una riqualificazione e mobilità professionale. La crisi finanziaria esplosa nella seconda metà del 2008, incide profondamente sul processo di integrazione europea, richiedendo ai diversi Stati membri, interventi volti a fronteggiare la crisi, mantenere il sistema imprenditoriale, contenere la disoccupazione ed al tempo stesso sviluppare competenze professionali.

In questo quadro, il Governo italiano, per fare fronte alla crisi finanziaria, vara, nell'ottobre 2008, due decreti legge contenenti misure urgenti per garantire il risparmio, la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito; nel novembre 2008 viene, inoltre, approvato il Decreto legge 185/2008 relativo "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro occupazione ed impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale"²³.

Per quel che attiene le politiche del lavoro, attraverso una stretta collaborazione con le Regioni, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, attraverso un uso flessibile dei fondi strutturali concordato con la Commissione, vara un intervento strategico volto a sostenere il mantenimento occupazionale (Accordo tra Governo e Regioni del 12 febbraio 2009), attraverso una azione congiunta di interventi di sostegno al reddito e di politiche attive del lavoro, utilizzando risorse nazionali (FAS) e risorse regionali (FSE)²⁴. Di fronte all'aggravarsi della crisi anche la Commissione introduce modifiche ed integrazioni alle politiche varate in precedenza, sia attraverso il varo, nel 2009 del Piano di ripresa economica (European Economic Recovery Plan), che mobilita risorse pari a circa l'1,5% del PIL dell'Unione europea (circa 200 miliardi di euro) per politiche verso "investimenti intelligenti" ed "economia verde", sia mediante interventi finanziari per alcuni settori in crisi (come ad esempio per il settore auto) e per un uso più flessibile dei fondi strutturali, definendo, inoltre, regole temporanee in materia di aiuti di Stato al fine di fornire una risposta straordinaria, rapida ed efficace, alla crisi finanziaria ed economica; allo stesso tempo si affida alle riforme ed ad un uso flessibile dei fondi strutturali quali strumenti per affrontare e superare la crisi²⁵.

Gli obiettivi individuati dall'Unione per il 2010 sono, dunque, quelli dell'uscita dalla crisi economica, mediante interventi finalizzati alla ripresa dello sviluppo e dell'occu-

23. Di 185/2008, Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il Quadro strategico nazionale.

24. Accordo tra Governo, Regioni e Province autonome, del 12 febbraio 2009, adottato nella Conferenza unificata del 26 febbraio 2009.

25. Communication from Commission to the European Council. A European Economic Recovery Plan, COM (2008) 800 final, Bruxelles, 26.11.2008.

pazione, accompagnate da politiche monetarie e di bilancio, in un contesto di politiche finanziarie sostenibili.

Il Governo italiano, pur mantenendo gli obiettivi previsti nei Programmi nazionali dei fondi strutturali, individua per il biennio 2009-2010, sostanzialmente, due politiche volte al contenimento della situazione di crisi, una politica di rigore finanziaria, una politica di mantenimento dell'occupazione, attraverso un utilizzo esteso degli ammortizzatori, di quelli in deroga in particolare, grazie al cofinanziamento del Fondo sociale europeo. Attraverso un percorso di concertazione e condivisione tra Governo, Regioni e Province autonome, il sistema Italia individua nell'estensione della Cassa integrazione una leva strategica, per sostenere l'occupazione, assicurare forme di tutela e di protezione del reddito ai lavoratori, sostenere un sistema imprenditoriale (di piccole e medie imprese) in una fase di contrazione di ordini sul mercato interno, di diminuzione del fatturato estero, di difficoltà di accesso al credito, di aumento del costo materie prime²⁶.

L'uso degli ammortizzatori in deroga come misura anticrisi, allargando i sostegni finanziari, di fatto, a tutte le tipologie contrattuali (con eccezioni relative ad alcuni contratti non standard) ed a tutti i settori produttivi (pur in presenza di una discrezionalità regionale) ha consentito all'Italia di contenere gli effetti negativi della crisi sulla occupazione, innestando un effettivo circolo virtuoso di nuove politiche attive del lavoro a livello regionale, ma ha lasciato aperti i problemi relativi alla predisposizione di specifiche tutele per alcuni soggetti, colpiti pesantemente dalla crisi (giovani, donne, e lavoratori precari in generale) mentre non sembrano ancora essere previste, a breve termine, né politiche strutturali volte all'effettiva attuazione di un sistema del lavoro flessibile e sicuro né politiche anticicliche volte a sostenere l'innovazione, la ricerca ed in generale la competitività delle imprese.

La necessità di coniugare sicurezza e flessibilità rappresenta il culmine di un percorso che, inizialmente incentrato unicamente sulla richiesta di flessibilità, ha rappresentato una tematica ricorrente nei documenti comunitari e nei dibattiti nazionali nel corso degli anni 80, per divenire anche raccomandazione pressante agli Stati membri negli ultimi venti anni.

La necessità di una flessibilizzazione del mercato del lavoro entra nel dibattito e nelle prassi politiche italiane, soprattutto nel corso degli anni 90; in questo periodo vengono attivate misure sperimentali di flessibilità dell'orario di lavoro e la riduzione di alcune aliquote contributive per le imprese che ricorrono al lavoro a tempo parziale (Protocollo d'intesa tra governo, sindacati organizzazioni dei datori di lavoro del 23 luglio 1993)²⁷. La risposta organica dell'Italia alle prime indicazioni comunitarie in termini di flessibilità e di riduzione delle evidenti distonie del mercato del lavoro (difficoltà di ingresso nel

26. Accordo tra Governo, Regioni, Province autonome del 12 febbraio 2009.

27. Presidenza del Consiglio dei Ministri (2003), Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione e sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo, 23 luglio 1993.

mercato di giovani e donne, elevata consistenza del mercato del lavoro, difficoltà di incontro offerta domanda di lavoro) nonché ai mutamenti in atto in termini di tipologie contrattuali esistenti (part-time, lavoro a tempo determinato) è rappresentata dal "pacchetto Treu" (Legge 196, del 1997), varato in una fase del ciclo economico positivo in termini di sviluppo economico ed occupazionale, dopo la staticità e scarsa effervescenza del mercato del lavoro del primo quinquennio degli anni 90²⁸.

Si tratta di una risposta che nelle sue finalità, è volta a ridurre le rigidità di una organizzazione fordista del lavoro, a consentire un più fluido inserimento delle fasce più deboli, una migliore gestione dei tempi di lavoro, riprendendo gli orientamenti comunitari esplicitati negli assi di riferimento nella programmazione del Fondo sociale europeo 1995-2000, così come le indicazioni dell'OCSE²⁹.

La flessibilità introdotta sembra produrre negli anni successivi un incremento occupazionale, femminile in modo particolare, un aumento dei contratti a tempo determinato e part-time, una diminuzione dei tassi di disoccupazione.

Gli interventi di flessibilità nel mercato hanno, infatti, consentito una maggiore elasticità nel rapporto domanda offerta, sono venuti incontro ad alcune esigenze della stessa offerta (anche femminile), hanno inciso su alcune aree della disoccupazione involontaria. Si è trattato, tuttavia, di misure a flessibilità ridotta rispetto a quella che si registra nello stesso periodo in numerosi paesi europei, che sembrano non completamente idonee a superare le criticità "strutturali" del mercato del lavoro italiano, nei suoi dislivelli regionali, a fronte anche di una carenza di reali politiche attive di welfare.

Le successive indicazioni comunitarie (contenute nella valutazione dei Piani Nazionali per l'Occupazione) vanno verso una richiesta di nuove misure per incrementare l'occupazione (femminile e giovanile), ridurre la segmentazione, ridurre i divari salariali, flessibilizzare ulteriormente il mercato del lavoro.

Contemporaneamente a livello della Unione si adotta un modello di deregolamentazione del mercato come strumento necessario per rendere dinamico il mercato del lavoro comunitario.

La Strategia di Lisbona finalizza, infatti, le diverse misure ed interventi della Unione allo sviluppo della occupazione, alla creazione di una società attiva, alla offerta di migliori possibilità occupazionali per tutti, al fine di raggiungere l'obiettivo del 70% di occupazione in tutti i paesi della Comunità.

Parallelamente, a livello comunitario l'imperativo *Job, job job!* è accompagnato dalla richiesta di sviluppare lavoro di qualità e dalla indicazione di evitare i rischi di segmentazione ed emarginazione sociale, attraverso politiche capaci di coordinare strategie e

28. Norme in materia di promozione dell'occupazione, Legge n. 196, 4 giugno, 1997.

29. OECD (1994), *The OECD jobs study evidence and explanation*, OECD, Paris.

regole di lavoro flessibile, con strumenti di sicurezza, qualità del lavoro e con interventi di equità sociale, in grado di rispondere alle nuove sfide di un mercato globalizzato³⁰. In questa prospettiva, tracciata a livello comunitario, si inserisce la Legge Biagi (Legge 30/2003) ed ancora di più il testo che la precede: Il Libro Bianco (2001) in cui si individuano modifiche all'apparato regolatorio del mercato ed ai rapporti di lavoro, dal contratto a termine, al lavoro a tempo parziale (con l'introduzione delle clausole elastiche) alle modifiche al contratto interinale, alla introduzione del lavoro intermittente, alla "bonifica" delle collaborazioni coordinate e continuative, all'introduzione del *job on call*, al lavoro a progetto, e nel quale si fa riferimento alla necessità di accompagnare queste misure con la redazione di un Testo unico sul lavoro volto a semplificare e chiarire il complessivo assetto regolatorio e con uno "Statuto dei lavori", che "*operi un'opportuna rimodulazione delle tutele in ragione delle materie considerate*", quali strumenti necessari per una modernizzazione del sistema lavoro italiano³¹.

La necessità di compensare il venir meno della sicurezza del lavoro, attraverso l'ampliamento delle opportunità lavorative e lo sviluppo di politiche di sicurezza sociale, veniva sottolineata già nel Memorandum del 1995 "Flexibility and Security", redatto da Ad Merlkert per il governo tedesco³².

Le politiche di *flexicurity* nelle diverse forme assunte negli Stati membri divengono il centro del dibattito europeo sugli sviluppi del mercato del lavoro.

Le Linee Guida delle Politiche dell'Occupazione che riflettono i nuovi orientamenti della Strategia di Lisbona, invitano gli Stati membri ad implementare le politiche per l'occupazione finalizzate al pieno impiego, allo sviluppo della qualità nel lavoro e della produttività, ed alla coesione sociale.

Gli obiettivi principali di questa strategia riguardano lo sviluppo di politiche di *flexicurity* capaci di combinare assieme alti tassi di occupazione, di sicurezza e di mobilità sociale (secondo le indicazioni ILO 2004)³³.

Si tratta di un sistema complesso, che combina politiche per il mercato, politiche per il sociale, politiche per il sistema pubblico e privato dei servizi per l'impiego; dimensioni multiple e strumenti differenziati che hanno trovato modalità applicative e gestionali nei paesi che per primi si sono posti questo obiettivo strategico, quali l'Austria, la Danimarca, la Finlandia.

Un sistema costruito sulla combinazione di flessibilità-sicurezza come elemento dinamico del mercato del lavoro mediante una regolamentazione meno rigida del mercato,

30. Affrontare la Sfida, Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, Relazione del gruppo di lavoro presieduto da Wim Kok, Bruxelles, 2004.

31. Legge n. 30, 2003; Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Libro Bianco sul mercato del lavoro, 2001.

32. Nella sua nota del 1995, "Flexibility and Certainty", Ad. Merlkert, Ministro della occupazione e degli affari sociali, delinea gli elementi di flessibilizzazione del mercato del lavoro.

33. ILO (2004), Rapporto della Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione, Ginevra.

un combinato sistema funzionale di sussidi per la disoccupazione, efficienti servizi per l'impiego e competitività del prodotto.

In questo quadro le spese per le politiche attive sono finalizzate e impattano positivamente sulla occupazione, le opportunità offerte sono volte a realizzare una effettiva mobilità e sono di sostegno alle transizioni, mentre le politiche sociali sono parte integrante del sistema di inclusione e reinserimento sociale ed occupazionale.

L'Italia sperimenta nei primi otto anni del nuovo millennio, solo alcuni dei pilastri (e solo in parte mediante interventi strutturali) del sistema *flexicurity*, quali la flessibilità dei contratti di lavoro, il miglioramento del sistema dei servizi per il lavoro, la sperimentazione di politiche attive, ma non promuove strutturali politiche di sicurezza, né riforme per un nuovo welfare.

In questo periodo aumenta l'occupazione, non necessariamente la buona occupazione, diminuisce la disoccupazione, ma la produttività delle imprese non cresce. Mentre diminuisce il livello di sicurezza sociale complessivo delle persone: aumenta, infatti, la precarietà lavorativa, aumenta il rischio di obsolescenza professionale, aumenta il rischio di povertà durante il ciclo lavorativo e dopo il ciclo di vita attiva.

Il binomio caro alla Commissione: flessibilità e sicurezza, appare nel modello italiano per certi versi monco.

La crisi del 2008 impatta pesantemente sul nostro incerto sistema di *flexicurity*, imponendo scelte politiche volte a ridurre l'impatto negativo sulle imprese e sui lavoratori, attraverso l'uso estensivo della leva degli ammortizzatori sociali e la sperimentazione, per le aziende di piccole e medie dimensioni e per parte dei lavoratori in essa presenti, di un utilizzo del Fondo Sociale quale strumento integrato di politiche attive e passive. Uno strumento di sostegno al reddito, per certi versi già prima della crisi considerato inadeguato e che necessitava da tempo di una revisione, ma che viene, in questa fase, utilizzato, in accordo con le Regioni e le Parti Sociali, come strumento ponte, capace di sostenere le imprese, mantenere parte del reddito dei lavoratori, evitare un possibile effetto domino sulla disoccupazione.

Si è trattato e si tratta, tuttavia, di un strumento di sostegno al reddito limitato ad alcune categorie di lavoratori (quelli sostanzialmente stabili e sicuri) ma che paradossalmente ha escluso (di fatto) proprio quella parte di lavoratori flessibili, su cui sono state costruite le politiche di questi ultimi venti anni del mercato del lavoro e che ne sono divenuti parte consistente, se non (per alcuni settori e aree produttive) predominante.

La crisi attuale impone, certamente di rivedere gli obiettivi della stessa Strategia comunitaria nata in una fase economica di espansione occupazionale, ma che già conteneva i germi del cambiamento del complessivo paradigma economico e sociale, e che oggi deve fare i conti con un mutato scenario economico, finanziario mondiale; per il nostro paese questa nuova fase comporta la necessità di dare vita ad una revisione complessiva del modello lavoro.

Per l'Italia si tratta di analizzare le attuali criticità del sistema e delle politiche in materia di lavoro di progettare interventi e riforme strutturali che possano sostenere il nuovo sviluppo.

Di qui la necessità di avviare una riforma degli ammortizzatori sociali, che passi per una revisione degli strumenti e dei finanziamenti di politiche attive e passive, con l'adozione di misure strutturali, normative e finanziarie per le fasi di transizione, di interventi finalizzati all'inclusione sociale, assieme allo sviluppo di un sistema efficiente di rete dei servizi per il lavoro, di un sistema di formazione continua e di certificazione delle competenze, al fine di creare effettiva mobilità del lavoro, assieme allo sviluppo di politiche e di interventi per la ricerca, l'innovazione per sostenere la crescita e la competitività del sistema delle imprese.

L'adozione di interventi strutturali di flessibilità del lavoro e della sicurezza sociale chiama, oggi, in causa la necessità di rivedere le regole stesse del mercato e di strutturarle in un nuovo sistema normativo (nuovo Testo unico per il Lavoro) che consentano di tenere assieme politiche del lavoro, politiche sociali, e familiari, e benessere organizzativo e sociale, e sviluppo delle imprese.

Le indicazioni comunitarie 2008-2010 giungono in una fase di avvio e scoppio della bolla finanziaria mondiale che modificherà il sistema economico globale e per certi versi porterà a ridiscutere le regole del mercato, i comportamenti delle imprese e le politiche monetarie e fiscali³⁴.

Gli orientamenti comunitari 2008-2010 sembrano solo in parte risentire dei cambiamenti in corso, ed essere piuttosto l'evoluzione positiva del modello di sviluppo adottato negli ultimi dieci anni, finalizzato alla costruzione di una società europea capace di sviluppare un sistema economico in grado di coniugare produttività e crescita delle imprese, benessere organizzativo e benessere dei lavoratori, coesione sociale e territoriale, in una fase storica percorsa da cambiamenti strutturali che incidono sulla tenuta della Strategia di Lisbona.

34. Nuovo ciclo della Strategia di Lisbona, 2008-2010, Conclusioni del Consiglio di Presidenza del 12, 13 marzo 2008. Negli Orientamenti Comunitari 2008-2010 si fa riferimento a:

- or. 17: Sviluppare la produttività sul posto di lavoro e il potenziamento della coesione sociale e territoriale;
- or. 18: Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita;
- or. 19: Creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite e inattive;
- or. 20: Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro;
- or. 21: Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali;
- or. 22: Garantire un'evoluzione del costo del lavoro e meccanismi per la determinazione dei salari favorevoli all'occupazione;
- or. 23: Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano;
- or. 24: Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze.

Un modello che conserva parzialmente la sua validità, nella prospettiva di medio periodo, e che verrà, successivamente rivisto alla luce delle trasformazioni del "biennio terribile" 2008-2010.

Il rapporto ILO del maggio 2009 registra cambiamenti in atto a livello del sistema globale, stimando per il 2009, all'interno di tre scenari di riferimento, un *range* che va da i 29 ai 53 milioni di disoccupati aggiuntivi³⁵.

Gli estensori del Rapporto segnalano, inoltre, ulteriori indicatori di deterioramento del sistema economico e sociale, quali: la diminuzione della produttività, l'incremento della difficoltà occupazionale delle fasce deboli – donne e giovani – e l'aumento della povertà. Il Rapporto, infine, definisce una correlazione positiva tra le politiche fiscali e di espansione monetaria che verranno adottate dai governi, assieme agli interventi di modifica del sistema finanziari e di sostegno al credito, indicandoli come leve principali di intervento per rispondere ad una crisi senza precedenti.

I segnali di crisi occupazionale si avvertono, in Italia già nel corso del 2008; in particolare i dati del mercato del lavoro dell'ultimo trimestre dell'anno registrano una inversione di tendenza rispetto ai periodi precedenti.

Come già segnalato nel Rapporto ISFOL 2009 "dopo una fase di espansione, che si è protratta per oltre un quadriennio, l'economia mondiale è entrata in una congiuntura di forte criticità (con stime negative per i paesi occidentali, di rallentamento della crescita per i paesi in via di sviluppo), dove i segnali di recessione vengono amplificati dalla grave crisi dei mercati finanziari. Tale rallentamento ha fatto sentire le sue conseguenze anche nel nostro Paese, che già scontava un differenziale negativo di crescita sia rispetto all'area OCSE che a quella Euro. A partire dall'ultimo trimestre del 2007 l'economia italiana ha mostrato un andamento sostanzialmente stagnante, finché nel secondo trimestre 2008 si è verificata una contrazione del PIL.

Certamente la crisi, se non mette in discussione, almeno determina il ripensamento delle attese e delle prospettive delineate nella nuova Programmazione dei Fondi Comunitari, (2007-2013) che, in accordo con la Strategia di Lisbona, aveva puntato i suoi interventi e i suoi finanziamenti, su un trend positivo di sviluppo della crescita e della occupazione. Nei paesi dell'Unione vengono avviati, tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, interventi programmatici economici e sociali per ridurre gli effetti della crisi globale.

Accanto a misure finanziarie sostenute nei diversi paesi dell'Eurozona, quale la ricapitalizzazione delle banche, le garanzie pubbliche ai depositi bancari, in questo periodo i diversi paesi dell'Unione varano piani nazionali integrati volti ad affrontare le conseguenze economiche e sociali della crisi mondiale.

I piani nazionali si connotano per una pluralità di interventi integrati economici e sociali, anche se due sono le leve principali utilizzate: misure volte alla protezione dei posti di lavoro, interventi per la promozione degli investimenti.

35. ILO (2009), Tendenze mondiali dell'occupazione, maggio 2009, Ginevra.

Sono, in generale, previsti nei Piani dei paesi membri investimenti e sostegni finanziari per il mondo delle imprese (quali credito d'imposta, sostegni a specifici settori industriali in crisi), finanziamenti per la ripresa produttiva, attraverso il sostegno alle attività di ricerca, allo sviluppo ambientale, alla innovazione, sostegni finanziari per le persone a rischio di disoccupazione (bonus per i disoccupati, sostegno alle imprese per l'occupazione), misure per la formazione professionale e politiche di welfare (sostegni alle famiglie e politiche di inclusione sociale).

La necessità della adozione di queste misure viene ripresa nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del marzo 2009 in cui si evidenzia la necessità che i paesi membri adottino misure e strategie per rilanciare la crescita, l'occupazione e lo sviluppo ambientale sostenibile evitando i rischi di esclusione sociale³⁶.

L'Italia adotta, principalmente misure finalizzate a mantenere l'occupazione e sostenere le imprese, evitandone l'uscita dal mercato, attraverso l'utilizzo estensivo di uno strumento largamente collaudato negli anni, quello della Cassa integrazione e della Cassa integrazione in deroga, al fine di contenere la criticità delle fasi di stallo produttivo delle imprese e di sostenere il reddito dei lavoratori.

Il finanziamento della Cassa integrazione in deroga, in particolare, allargato a tutti i settori produttivi ed alla maggior parte dei contratti di lavoro (con l'esclusione dei lavoratori con contratto a progetto) come si è visto, è al centro di uno specifico accordo tra Stato, Regioni e Province autonome, che presenta rilevanti elementi innovativi negli obiettivi, nei contenuti e nelle prassi gestionali³⁷.

L'accordo è il risultato di una concertazione tra i diversi livelli di governo (nazionale e locale), si inserisce all'interno di interventi e programmi regionali, che, varati in concomitanza con la messa in atto dell'Accordo, sono volti a superare la fase di difficoltà economica attraverso l'adozione di Piani programmatici integrati regionali che, utilizzando in modo sinergico i diversi fondi comunitari, nazionali, regionali, pongono le premesse per un rilancio economico ed occupazionale dei territori³⁸.

La strategia di fondo dei Piani è la costruzione di programmi a "scala regionale" delle politiche del lavoro e dello sviluppo economico che, prevedendo la concorrenza di strumenti, competenze e fonti finanziarie diverse, e fra loro integrate, valorizzino gli interventi di contenimento degli effetti della crisi (cassa integrazione, mobilità, disoccupazione), collegandoli direttamente a misure di creazione e qualificazione di posti di lavoro, di rafforzamento dei servizi per la gestione del mercato del lavoro, di sviluppo imprenditoriale.

36. Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 19-20 marzo 2009, n. 7889/09.

37. Accordo Stato, Regioni, Province Autonome, 12 febbraio, 2009.

38. Si vedano tra gli altri i Piani varati dalla Regione Lazio, dal Piemonte, dalla Toscana, dall'Emilia Romagna, dal Veneto, dalla Lombardia, dalla Sardegna e dalla Provincia Autonoma di Trento.

Una strategia unitaria che, integrando diverse competenze e strumentazioni, consente di individuare e raggiungere l'obiettivo di andare "oltre la crisi", prevedendo interventi per contenere e mitigare l'impatto occupazionale dell'andamento economico recessivo e proponendo iniziative, e interventi, per sostenere lo sviluppo di aree e settori produttivi per il rafforzamento delle imprese e delle reti d'impresa, la crescita delle opportunità occupazionali, nel numero e nella loro prospettiva di stabilità.

Le linee di lavoro prevedono, in generale:

- a. misure dirette a mantenere i livelli occupazionali ed a ridurre l'impatto dei processi di espulsione;
- b. misure dirette all'incremento dell'occupazione, allo sviluppo di aree e filiere produttive, alla creazione di nuovi posti di lavoro ed alla loro qualificazione e stabilizzazione;
- c. azioni dirette a strutturare e qualificare il governo del mercato del lavoro e la *governance* degli strumenti.

In particolare alcuni piani varati nel 2010, quali il Piano della Regione Piemonte, della Regione Campania, della provincia di Trento hanno privilegiato interventi volti a ridurre l'impatto della crisi in atto sia sulle imprese che sulle persone; si tratta di interventi integrati per lo sviluppo imprenditoriale (incentivi alle imprese, sostegno alle reti d'impresa, defiscalizzazioni, sostegni all'indotto di alcuni comparti (quale l'auto) e per la ripresa occupazionale (interventi di politiche attive per favorire la stabilità occupazionale e per ridurre le conseguenze di esclusione lavorativa per i soggetti marginali, interventi di formazione continua), contengono in *nuce* politiche di sviluppo del territorio che riguardano oltre l'attuale fase di difficoltà economica ed occupazionale.

L'Accordo del 12 febbraio 2009 si inserisce in un quadro programmatico regionale, apportandovi come valore aggiunto, lo sviluppo di una strategia nazionale che, pur nella molteplicità di modelli e strumenti di intervento, sia capace di tenere assieme politiche difensive e politiche di sviluppo e di elaborare piani efficaci per il rilancio economico, in una prospettiva strategica di medio termine.

L'accordo del 12 febbraio 2009 Stato, Regioni, Province autonome in materia di utilizzo ed estensione della Cassa integrazione straordinaria e di sperimentazione di un "nuovo" modello di ammortizzatori sociali, è dotato di una notevole consistenza finanziaria, grazie anche all'utilizzo integrato del FSE europeo³⁹ e rappresenta un indubbio elemento di novità nel sistema complessivo di gestione delle politiche economiche, occupazionali e formative e nello stesso sistema di relazioni tra Stato e Regioni⁴⁰.

39. Lo stanziamento previsto per le misure di Cassa integrazione in deroga e mobilità assommano, per il 2009-2010, ad 8.000 milioni di euro, di cui 2.650 a carico del Fondo sociale europeo regionale.

40. L'Accordo del 12 febbraio 2009 Stato, Regioni, è integrato da successivi decreti, circolari, che ne delineano finanziamenti, strumenti e modelli gestionali; si veda in particolare:

- Decreto Ministeriale MSLP del 19 febbraio 2009, in materia di assegnazione delle risorse;

Gli elementi innovativi riguardano, in particolare lo sviluppo di un nuovo sistema di *governance*, l'utilizzo integrato di politiche attive e passive, l'obbligo della formazione continua per i lavoratori in cassa integrazione in deroga, lo sviluppo del dialogo sociale, l'ampliamento del network degli attori che intervengono nel sistema degli ammortizzatori.

L'accordo, inoltre, anche se non in modo formale, di fatto pone le premesse per una futura riforma complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali.

Le fasi di concertazione che hanno portato alla redazione dell'Accordo, la definizione degli obiettivi e delle finalità e delle risorse, l'integrazione tra interventi regionali e misure nazionali, la messa a punto di procedure e tempi condivisi per la sua attuazione hanno consentito di sperimentare, nel campo delle politiche attive del lavoro, un sistema di *governance*, a gestione coordinata e condivisa tra i diversi livelli di governo.

L'adozione del cofinanziamento degli interventi di cassa integrazione in deroga, attraverso il sostegno di fondi comunitari per le politiche attive (formazione e sostegno al reddito) se non rappresenta, in via teorica, una innovazione sostanziale, di fatto comporta cambiamenti, (al momento solo riferiti alla fase di superamento della crisi), nella programmazione regionale e nazionale.

La certificazione dell'utilizzo del Fondo sociale europeo, come strumento anticrisi, ha, inoltre, determinato mutamenti strutturali nelle relazioni tra i soggetti della "rete ammortizzatori", così come ha introdotto cambiamenti nel dialogo sociale e nel sistema di gestione del mercato del lavoro e della formazione professionale regionale. Dove, agli attori tradizionali del sistema ammortizzatori, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regioni, Province, INPS, le parti sociali, le aziende ed lavoratori, dotati di nuovi ruoli, funzioni ed interazioni interorganizzative, si aggiungono gli Enti Bilaterali e gli organi di finanziamento e controllo comunitario del Fondo sociale europeo.

Le Regioni, infatti, sviluppano funzioni di finanziamento, concertazione, controllo, integrazione dei sistemi informativi-formativi; le aziende (più innovative) azioni di programmazione, riqualificazione delle risorse umane, l'INPS attività di sviluppo di banche dati e di monitoraggio, i lavoratori la capacità di utilizzo delle risorse formative, le Parti Sociali sostengono i profondi mutamenti in atto nelle imprese, i bisogni di riqualificazione e garantiscono coesione sociale. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sviluppa le sue funzioni di programmazione e controllo.

Uno degli effetti più evidenti dell'accordo è di eliminare l'autoreferenzialità delle politiche della Cassa Integrazione, inserendole in modo integrato nel complessivo sistema di politiche del lavoro, della formazione e dello sviluppo nazionale e regionale.

-
- Circolare INPS, 6 marzo 2009, relativa agli strumenti di tutela del reddito;
 - Intesa Governo, Regioni, Province Autonome, 8 aprile 2009 per la definizione di un modello quadro di gestione degli interventi.

Infine l'Accordo ha determinato una valorizzazione della pratica di concertazione territoriale, già presente nella gestione degli ammortizzatori in deroga, mediante la stipula di accordi tra Regioni ed organizzazioni di rappresentanza, che è andata estendendosi alle scelte programmatiche ed alle procedure in materia di interventi di Cassa integrazione in deroga (settori, tipologie contrattuali ecc.), alle modalità di monitoraggio, alla costituzione di una cabina di regia o tavolo di concertazione Regione-Parti Sociali per l'accompagnamento degli interventi anti-crisi.

La gestione delle misure di intervento contro la crisi, ha comportato, inoltre, all'interno di alcune Regioni, in modo particolare, l'integrazione funzionale e programmatica della gestione delle politiche del lavoro e della formazione, l'attenzione alla qualità dei servizi per il lavoro ed alla loro esigibilità, arrivando in alcuni casi ad accrescere competenze regionali precedentemente appannaggio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali mediante una gestione delegata della funzione autorizzatoria della cassa integrazione in deroga.

I riflessi più evidenti si sono manifestati mediante:

- un ampliamento del numero delle Regioni con delega alla gestione degli accordi di cassa integrazione;
- lo sviluppo del sistema informativo lavoro-formazione;
- lo sviluppo del sistema della comunicazione obbligatoria, come sistema gestionale;
- lo sviluppo della rete dei servizi del lavoro e l'attivazione di procedure standard;
- l'Innovazione nel sistema formazione continua;
- l'implementazione delle azioni per lo sviluppo di standard formativi e della certificazione delle competenze;
- la sperimentazione di politiche di sviluppo di reti di aziende innovative;
- l'allargamento della rete ad altri soggetti del lavoro e della formazione (es. Fondi interprofessionale, Università ecc.).

L'anno 2010 avrebbe dovuto essere, secondo numerosi analisti, l'anno della transizione verso il superamento della crisi.

In questo periodo, tuttavia, gli andamenti finanziari economici occupazionali, comunitari e nazionali sono stati, in realtà, discontinui: dopo una fase di accelerazione del primo semestre la crescita dell'economia ha mostrato segni di decelerazione nella seconda metà dell'anno.

"L'incertezza sull'evoluzione futura resta elevata, riflettendo nelle economie avanzate gli alti livelli di disoccupazione e l'ancora debole situazione patrimoniale delle famiglie"⁴¹.

In Italia si registra, nel 2010, un lieve aumento del PIL, un andamento altalenante della produzione industriale, accompagnato da un ulteriore indebitamento delle famiglie,

41. Banca d'Italia (2010), Bollettino economico, n. 62, ottobre 2010.

un calo del reddito familiare disponibile ed un elevato ricorso alla cassa integrazione (oltre un miliardo di ore nell'anno), una criticità occupazionale femminile e giovanile. I dati occupazionali riflettono questa situazione di ripresa ancora difficile: ad una prima parte dell'anno contrassegnata da una ripresa occupazionale, fa seguito un secondo periodo di riduzione dell'occupazione ed aumento della disoccupazione. La riduzione occupazionale ha colpito le attività dipendenti a tempo indeterminato, ed in misura minore quelle a tempo determinato, mentre è aumentato il lavoro part-time, ed il lavoro non standard; il tasso di disoccupazione è ancora elevato (8,7% a dicembre 2010, stimabile nell'11% se si tiene conto delle persone in Cassa integrazione) cui si aggiunge un aumento preoccupante delle persone inattive: segnale di scoraggiamento da un lato e dall'altro di consolidamento del lavoro grigio, irregolare o illegale.

Il tasso di occupazione complessivo è del 57,2%, quello femminile del 45,8%⁴². I parametri di Lisbona appaiono ormai lontani, soprattutto se letti alla luce delle disparità: di genere, di territorio, di età. La forbice tra il mercato del lavoro femminile e maschile, di fatto è rimasta immutata, mentre si sono accentuate le differenziazioni all'interno del mercato del lavoro femminile, tra segmenti deboli e segmenti forti. Il divario occupazionale Nord-Sud per tutti, ma in modo particolare tra le donne residenti al Centro-nord e le donne residenti nel Sud del Paese si amplia, cui si aggiunge un preoccupante aumento del tasso d'inattività femminile (49, 9%)⁴³. La generazione sotto i ventiquattro anni, in particolare la fascia giovanile a basso-medio livello d'istruzione, in maggioranza giovani donne e uomini, residenti nel sud del paese vive una condizione di precarietà strutturale, che si connota per ampi periodi di disoccupazione, intervallati da fasi di lavoro precario.

La mancanza di un doppio reddito familiare, in una fase in cui la disoccupazione aumenta e la Cassa integrazione si estende ad oltre 600 mila lavoratori, comporta un incremento del livello di povertà familiare, in modo particolare (ma non unicamente) nel Mezzogiorno⁴⁴.

Il ricorso alla Cassa Integrazione, strumento essenziale di politica anticrisi, ma necessariamente limitato nel tempo, è andato aumentando nel corso dell'anno 2010, determinando prospettive di possibile criticità occupazionale anche per il 2011.

La Commissione europea, preso atto della fine del ciclo della Strategia di Lisbona e della necessità di avviare una nuova fase di programmazione comunitaria, nel documento Europa 2020, propone tre priorità per uscire dalla crisi e promuovere lo sviluppo: una crescita intelligente, una crescita sostenibile ed una crescita inclusiva.

42. Istat, Rilevazione Continua Forze di Lavoro 2010.

43. *Op. cit.*

44. L'ampliamento del numero dei contratti part-time, inoltre, comporta spesso una riduzione del reddito familiare.

I presupposti per un ritorno alla crescita alla occupazione ed alla sostenibilità del modello sociale "europeo" sono individuati nel ripristino della stabilità macroeconomica e finanziaria e nella adozione di riforme strutturali.

La nuova strategia si concentra su mirati e specifici settori di intervento: la conoscenza e l'innovazione, la sostenibilità economica, la crescita occupazionale e l'inclusione sociale. Gli obiettivi operativi prevedono, tra l'altro, un aumento dell'occupazione (obiettivo del 75%), una riduzione del tasso di emarginazione sociale, l'aumento degli investimenti in ricerca ed innovazione, la riduzione dei tassi di abbandono scolastico, l'aumento della percentuale di coloro che hanno terminato il ciclo di istruzione terziaria o equivalente, la riduzione della povertà, l'incremento degli investimenti in formazione continua ed una: "agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori"⁴⁵.

Infine la Commissione indica nella Strategia di integrazione delle diverse politiche (compresa la politica agricola e la politica di inclusione) lo strumento per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo per il prossimo decennio.

Le critiche che hanno fatto seguito a questo documento programmatico, sono state incentrate, soprattutto, sulla mancanza di discontinuità delle linee politiche programmatiche individuate, rispetto alla precedente Strategia di Lisbona, a fronte di una crisi strutturale e sistemica che sembra richiedere nuovi paradigmi di analisi e strumenti di intervento economici e sociali diversi rispetto al passato.

Inoltre, nel testo sembra delinearsi un arretramento della politica comunitaria nei confronti del *mainstreaming* di genere sia in termini di priorità che di visibilità. Come notano, infatti, Smith e Villa: "*Assegnare un ruolo più forte all'uguaglianza di genere nella nuova strategia avrebbe offerto delle opportunità per ridisegnare il quadro istituzionale dell'Ue, tenendo conto dei cambiamenti in atto nello scenario del dopo-crisi. Indubbiamente, una maggiore attenzione alla dimensione di genere avrebbe contribuito a delineare un modello sociale più coerente, in grado di favorire la riproduzione sociale e alti tassi di occupazione. Viceversa, la strategia Europa 2020, come attualmente delineata, ha ulteriormente ristretto l'orizzonte dell'uguaglianza di genere nella strategia per l'occupazione, aumentando il rischio che decisioni importanti relative ai mercati del lavoro e al finanziamento della spesa pubblica producano disuguaglianze su uomini e*

45. Commissione delle Comunità europee (2010), COM(2010) 2020, Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Comunicazione della Commissione, IT, Bruxelles, 3.3.2010. Va rilevata una pericolosa ambiguità di genere in uno degli obiettivi della nuova Strategia Comunitaria, quello relativo al tasso di occupazione previsto per il 2020: il tasso del 75% di occupazione che deve essere raggiunto dagli Stati membri, infatti, è un tasso totale, non declinato per maschi e femmine.

donne⁴⁶. Inoltre il nodo strutturale della disoccupazione giovanile nei paesi dell'Unione non viene sostanzialmente affrontato⁴⁷.

A livello italiano, nel corso del 2010, il governo ha affrontato il tema dell'occupazione mediante la redazione di un Piano triennale del lavoro 2010-2012 varato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali; un documento d'indirizzo politico che fa specifico riferimento a quattro Piani programmatici distinti per target occupazionali: il Programma d'inclusione delle donne nel Mezzogiorno (in collaborazione con il Ministero delle pari opportunità); il Piano di conciliazione del Ministero delle pari opportunità, il Piano integrato d'azione per l'occupabilità dei giovani in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca; il Piano per l'integrazione nella sicurezza⁴⁸.

Tre sono gli obiettivi strategici del documento:

- a. l'emersione della economia informale e una efficace azione di contrasto dei lavori totalmente irregolari;
- b. la maggiore produttività del lavoro attraverso l'adattamento reciproco delle esigenze di lavoratori e imprese nella contrattazione di prossimità, le forme bilaterali di indirizzo e gestione dei servizi al lavoro, l'incremento delle retribuzioni collegato a risultati e utili della impresa? (ma produttività legata a ricerca-innovazione, investimenti);
- c. l'occupabilità delle persone attraverso lo sviluppo delle competenze richieste dal mercato del lavoro, con particolare attenzione ai giovani e alle donne.

Obiettivi strategici che vengono declinati nei seguenti obiettivi operativi:

- riforma generale fiscale;
- maggiore remunerazione del lavoro;
- la partecipazione agli utili aziendali
- la regolazione del diritto di sciopero;
- la produttività come risultato del migliore clima organizzativo;
- la risoluzione stragiudiziale;
- la riforma degli ammortizzatori sociali;
- il nuovo sistema di incontro domanda offerta;
- l'occupazione femminile;
- l'occupazione giovanile;
- l'integrazione degli immigrati.

46. Smith M., Villa P. (2010), *La nuova Europa 2020 sa di vecchio*, In genere.

47. EUROSTAT (2010), La disoccupazione giovanile, nel 2010 in Europa è del 19, 6, nell'Eurozona del 20, 3, Dati Eurostat, 20 giugno 2010.

48. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2010), Piano triennale per il lavoro; Ministero delle pari opportunità (2010), Programma d'inclusione delle donne nel Mezzogiorno; Ministero delle pari opportunità (2010), Piano di conciliazione; Italia 2020. Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro; Italia 2020 Identità e incontro. Piano per l'integrazione nella sicurezza. Il Piano d'azione nazionale, in ottemperanza, alle richieste della Commissione è costruito sugli indirizzi programmatici contenuti nel Piano triennale, si veda: Presidenza del Consiglio dei Ministri Programma nazionale di riforma, 2010.

Tre sono le specifiche linee d'azione previste:

1. liberare il lavoro dalla illegalità e dal pericolo;
2. liberare il lavoro dal centralismo regolatorio;
3. liberare il lavoro dalla incompetenza.

Il Piano si muove all'interno del disegno strategico delineato dalla Legge Biagi e dallo stesso "Libro Bianco", portando a compimento la riforma del mercato del lavoro italiano, attraverso un equilibrio tra attori pubblici e privati, lo sviluppo del sistema pubblico-privato d'incontro domanda ed offerta, le politiche di emersione, le politiche formative e, infine, attraverso l'attuazione dello "Statuto dei lavori" che, superando l'attuale "centralismo regolatorio, costituirà la rinnovata cornice dei diritti inderogabili di legge entro la quale le tutele potranno trovare una modulazione più moderna, prodotta in parte dalla legge stessa e poi flessibilmente derogabile o integrabile dalla contrattazione nei vari contesti e nelle dimensioni in cui si realizza"⁴⁹.

Il Piano, inoltre valorizza:

- le misure di verifica, controllo nei confronti delle aziende che utilizzano lavoro non regolare, temperate, tuttavia, da interventi non punitivi;
- il ruolo degli Enti bilaterali, veri attori chiave del sistema lavoro;
- lo sviluppo delle competenze professionali come leva forte per lo sviluppo economico ed occupazionale.

"La buona competenza delle lavoratrici e dei lavoratori sostiene i nuovi percorsi della crescita economica e garantisce a ciascuna persona la possibilità di esprimere il proprio potenziale, di essere utile a sé e agli altri"⁵⁰.

Si tratta di un programma complesso, multidimensionale, con obiettivi mirati che richiedono, come ricordato nel testo, la necessaria compartecipazione delle Regioni e delle parti sociali e consistenti finanziamenti pluriennali.

Mancano, tuttavia, nelle linee d'indirizzo e nelle azioni previste, riferimenti a due obiettivi individuati come strategici nel documento comunitario: l'innovazione e la ricerca, quali leve per la produttività e lo sviluppo.

Infine, anche se nel Piano, il tema della occupazione femminile è spesso ricordato (ed è presente fin dalle pagine introduttive del Ministro) l'attuazione degli interventi operativi (tranne quelli relativi all'innalzamento dell'età pensionabile ed alla reintroduzione dei contratti d'inserimento) è rimandato ai due Piani specifici del Ministero delle pari opportunità, documenti, questi, che diversamente dal Piano triennale non si caratterizzano come Programmi integrati, ma piuttosto come interventi e progetti sperimentali,

49. Libro Bianco del Lavoro, 2000; Legge 30, 2001; Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, Piano triennale per il Lavoro, 2010.

50. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2010).

territorialmente definiti ma, probabilmente, dotati di scarse risorse, inadeguate rispetto alle criticità della occupazione femminile da affrontare.

Le nuove politiche di sviluppo di genere richiedono, infatti, interventi integrati e multilivello sia nazionali (quali una nuova regolamentazione del lavoro, nuove normative per la conciliazione, revisione del sistema degli ammortizzatori sociali nell'ottica di genere, politiche fiscali per le imprese e le famiglie, crediti d'imposta, ecc.) che regionali (sostegni strutturali al sistema dei servizi alla persona, regolamentazioni, albi, certificazione delle competenze, con particolare attenzione anche al settore di cura, sviluppo di percorsi formativi, sostegno alla formazione continua ecc.), sostenuti da finanziamenti strutturali: un insieme di politiche che, siano anche, finalizzate al riconoscimento del valore sociale della maternità e della paternità ed all'assunzione da parte delle istituzioni del suo costo finanziario.

Alla luce anche delle nuove linee di indirizzo comunitario appare necessario, infatti, che il nostro paese, per uscire dalla crisi, non disperda *la metà* del proprio patrimonio di competenze professionali.

Le attese per una ripresa si spostano, ora, sul nuovo anno: il 2011, e sulle politiche per realizzare gli obiettivi comunitari della nuova strategia Europa 2020, assieme alla messa in campo di interventi volti a realizzare le "sette iniziative faro" che sono state definite dalla Commissione come strumenti per il raggiungimento dei traguardi europei e nazionali⁵¹.

Il Programma Nazionale di Riforma italiano del 2010, redatto in novembre, offre uno scenario di riferimento delle riforme, delle politiche energetiche e di sviluppo, degli interventi per la ricerca, dei programmi e delle iniziative che accompagnate da finanziamenti regionali, nazionali e comunitari dovranno essere adottate nei prossimi mesi, per consentire al nostro paese una crescita, nella stabilità economica e finanziaria⁵².

Sezione 3 - Nota metodologica

Gli studi e le analisi che compongono il volume sono finalizzati a fornire un contributo al profilo dell'attuazione della Strategia europea per l'occupazione in Italia. L'analisi del percorso di costruzione dell'economia "più competitiva e dinamica del mondo basata sulla conoscenza" ha guidato l'intero impianto metodologico del lavoro, dalla selezione delle fonti informative alle scelte metodologiche per le analisi, dalle chiavi interpretative alla lettura dei fenomeni studiati, al fine di verificare se le tendenze osservate fossero

51. Le sette Iniziative sono le seguenti: L'Unione dell'innovazione; *Youth on the move*; Un'agenda europea del digitale; Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse; Una politica industriale per l'era della globalizzazione; Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro; Piattaforma europea contro la povertà.

52. Presidenza del Consiglio dei Ministri (2010), Dipartimento delle politiche Europee, Programma Nazionale di Riforma, Bozza, novembre 2010.

* Di Massimiliano Deidda.

coerenti, in ultima analisi, con quanto deciso a Lisbona all'inizio del trascorso decennio. Tali scelte hanno imposto un taglio del lavoro per molti aspetti diverso da quello che normalmente caratterizza l'analisi di singoli aspetti della società e dell'economia, determinando una lettura dei fenomeni che ha adottato la prospettiva nazionale nell'ottica più ampia della dimensione comunitaria. Ciò non ha impedito di studiare a fondo i caratteri specifici dell'occupazione nel nostro Paese, analizzandone aspetti critici e punti di forza rispetto agli obiettivi comunitari. Del resto i diversi livelli di *governance* delle politiche del lavoro – comunitario, nazionale e regionale – non pongono alternative alla struttura analitica del volume, che deve dar conto degli effetti sia delle politiche nazionali che di quelle regionali, che interagiscono ai diversi livelli secondo competenze esclusive e concorrenti. Allo stesso modo l'articolazione dei fenomeni studiati non prescinde da un'ottica comparativa tra i diversi Stati membri, utilizzata nel volume come principale chiave di lettura.

È stata inoltre considerata prioritaria la necessità di inserirsi in maniera utile nell'ampia offerta di reportistica disponibile nella letteratura comunitaria, fornendo un'utile prospettiva per osservare l'occupazione in Italia nel panorama offerto dalla Strategia europea per l'occupazione. Pertanto il lavoro ha preso le mosse dalla condivisione di metodologia e strumenti comuni tra le varie analisi proposte, che potessero identificare e dare un tratto distintivo al compito da svolgere. Il punto d'osservazione, necessariamente nazionale, si distingue dai lavori comunitari che adottano invece per definizione una prospettiva sovranazionale; si distingue tuttavia anche dall'ottica nazionale di numerosi studi su aspetti specifici dell'occupazione, mantenendo sempre il riferimento comunitario come punto focale della lettura dei fenomeni.

Il campo d'indagine è stato definito in relazione all'evoluzione della politica sociale europea nell'ultimo decennio a partire dal Trattato di Amsterdam e dal "Processo del Lussemburgo", 1997, passando per la "Mid-term Review" della Strategia e degli obiettivi di Lisbona, 2005, per arrivare alla revisione dettata dalla scadenza del ciclo decennale di programmazione e dal momento storico negativo del ciclo economico che ha portato all'adozione di "Europa 2020". Inoltre è stato avviato un lavoro, a monte delle diverse fasi di analisi, allo scopo di definire e identificare con precisione i beneficiari finali oggetto di attenzione da parte delle direttive comunitarie (Target group; Groupe cible, ecc.), procedendo principalmente al raffronto tra terminologia comunitaria e normativa nazionale. Sono state quindi passate in rassegna le ipotesi, rinvenibili nei modelli socio-economici di riferimento, alla base delle variabili esplicative della domanda di lavoro offerto dalle categorie soggettive *target*.

Per la misura dei fenomeni oggetto di indagine si è lavorato alla costruzione di un quadro complessivo di analisi comparata entro il quale collocare la situazione relativa dell'occupazione nel nostro Paese, adottando lo stesso set di indicatori delle Guidelines dell'Employment Committee (Em.Co). L'analisi comparativa del fenomeno dell'occupazione in Italia e in Europa, è stata quindi svolta attraverso gli indicatori delle Linee

guida integrate 2005-2010. Il set di indicatori, raccolto nel "Compendium, Indicators for monitoring the Employment Guidelines, Including Indicators for additional employment analysis", particolarmente ricco, copre 23 Guidelines e presenta i dati raccolti in circa 140 tavole, disaggregati per Stato membro e per genere, in serie storiche che decorrono dal 2000, ove disponibili le rilevazioni. Sulla copiosità di informazioni disponibili si è operata una prima scelta e rielaborazione, anche con l'aiuto di cartografie che rendessero meglio evidenti le distribuzioni dei fenomeni nel vasto territorio dell'Unione europea e l'identificazione di potenziali *cluster* di analisi all'interno della elevata variabilità dei fenomeni.

In taluni casi si è lavorato alla ricostruzione dei tratti principali dei quadri normativi e istituzionali, limitatamente ad una selezione di Stati membri con caratteristiche strutturali maggiormente vicine a quelle dell'Italia, per densità e numero della popolazione, infrastrutture economiche e sociali, e struttura produttiva (come la Francia, la Germania e la Spagna). Pur non proponendo uno studio comparato di natura normativa, il lavoro utilizza le differenze dei sistemi legislativi nazionali quale chiave di lettura utile a rendere conto dei diversi contesti nei quali inquadrare i fenomeni oggetto di analisi. Riguardo l'analisi e il monitoraggio degli indicatori del livello e della qualità dell'occupazione nel quadro della Strategia europea dell'occupazione (SEO), si è proceduto al confronto dei principali indicatori tra i diversi Stati membri, considerando i valori medi comunitari e i parametri degli obiettivi di Lisbona. Inoltre i diversi indicatori sono stati analizzati, in termini di livello e di dinamica, secondo la disaggregazione per beneficiari (target) e obiettivi (CONV e CRO). La griglia informativa così costruita, di natura sia qualitativa che quantitativa, è stata utilizzata nel corso di tutte le analisi proposte nel volume, allo scopo di rendere omogenei i livelli di classificazione impiegati.

Oltre ai dati e ai metadati di fonte comunitaria il lavoro si è avvalso, dove necessario, di ulteriori fonti informative, più adatte alle specifiche esigenze di analisi e approfondimento, identificate in specifiche banche dati disponibili per il nostro Paese prodotte dall'ISFOL e dai diversi centri di produzione statistica (Istat, Banca d'Italia, INPS).

Un ultimo cenno riguarda il taglio redazionale dei contributi presenti nel volume, redatti per essere fruibili da referenti istituzionali, principalmente nazionali e regionali, mantenendo inalterato il rigore scientifico e metodologico delle analisi.

1 Il paradigma europeo dell'occupazione

1.1 Dall'obiettivo della piena occupazione alla lotta alla disoccupazione strutturale*

L'Unione europea nel decennio passato ha destinato la gran parte delle risorse disponibili alla sfida alla globalizzazione. Con il termine si fa riferimento al cambiamento seguito all'apertura degli scambi e dei mercati, conseguente la fine della contrapposizione tra blocchi di paesi, post *guerra fredda*, che ha reso possibile la maggiore crescita del commercio mondiale mai registrata in precedenza (secondo i dati forniti dall'Organizzazione del commercio internazionale, il WTO, che dal 2001 comprende anche la Cina), accompagnato dalla rivoluzione tecnologica, intervenuta con la diffusione dell'informatica e telematica, che ha reso superfluo in molti compiti l'intervento umano, e collegato in tempo reale gli operatori economici di tutte le economie avanzate, abbattendo i tempi e i costi di transazione.

La sfida ha riguardato la crescita, la competitività e l'occupazione in Europa. Il cambiamento è intervenuto, attraverso l'apertura dei mercati finanziari, con "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"⁵³, si è tradotto in un processo di concentrazione, accompagnato da deregolamentazione, dei mercati finanziari, delle merci e dei servizi, che ha prodotto una profonda trasformazione dei processi produttivi. L'aggiustamento ha ridisegnato la geografia economica del pianeta, attraverso diversi cicli economici, che vede oggi protagoniste alcune nuove potenze economiche come Cina, Brasile e India, i cosiddetti BRICs. Le cause strutturali all'origine della crisi economica, che si è manifestata sui mercati finanziari nel secondo semestre del 2008 e matura attraverso diversi cicli economici, poggiano dunque sui grandi cambiamenti di scenario che hanno contraddistinto l'ultimo ventennio. Lo shock che si è abbattuto sull'economia globale tra il 2007 e il 2009, con un calo del prodotto (-0,6%) mai sperimentato dal dopoguerra e una contrazione nel commercio mondiale superiore al 20%, ha colpito l'economia europea in una nuova

* Di Massimiliano Deidda.

53. Krugman, (2009).

fase dell'Unione, segnata dall'entrata in vigore di un nuovo Trattato e dalla scadenza dei termini fissati nella Strategia di Lisbona per il raggiungimento dei traguardi europei in termini di occupazione.

L'Unione europea annovera oggi 27 Stati membri e ha al suo interno un'area monetaria ristretta nella quale è ammessa la circolazione dell'euro. Il perimetro geografico dell'Unione economica e monetaria (UEM) è sostanzialmente invariato rispetto ai confini della CEE alla fine degli anni '80 e comprende i sei Stati membri fondatori (BE, GE, FR, IT, LU, NL), i tre paesi dell'area mediterranea (Spagna, Grecia e Portogallo) e l'Irlanda, ma pesa, sul completamento del progetto, la mancata adesione di Regno Unito e Danimarca. In area euro, gli Stati membri hanno sacrificato l'autonomia in politica monetaria e vincolato la politica fiscale al perseguimento di una maggiore crescita, nel presupposto che, con il completamento del mercato unico – attraverso le quattro libertà di movimento di beni, servizi, capitali e persone – e una moneta unica, sarebbe arrivata una maggiore efficienza e prosperità.

Figura 1.1 Pil pro capite in PPA (Parità di potere d'acquisto). Anno 2008



GDP per capita in Purching Power Standards (PPS) (EU-27 = 100); Legend (Series: 2008)



Exceptions: MK, RO (2007)

Fonte: EUROSTAT

Coesistono oggi nell'Unione, accanto alle economie avanzate dell'eurozona, economie di mercato emergenti, come i paesi satelliti dell'ex Unione sovietica, alcuni dei quali mostravano progressi tali da soddisfare, già in fase di negoziato, le condizioni per l'adozione dell'euro (Slovenia, Slovacchia, oltre a Malta e Cipro), e paesi in via di sviluppo come la Bulgaria e la Romania, tra gli altri, che ancora necessitano di piani straordinari di investimento in infrastrutture, e profonde riforme istituzionali, per poter intraprendere un cammino che avvicini le rispettive popolazioni alle condizioni di benessere degli altri cittadini europei.

I divari nei fondamentali dell'economia, già ampi tra gli Stati membri dell'Eurozona, assumono dunque una scala dimensionale più ampia in rapporto ai Nuovi Stati membri (NSM). Di fatto, la diversità di condizioni strutturali e asimmetria istituzionale dei diversi paesi nell'Unione europea, crea 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 reazione a shock esogeni in area euro, cui l'Italia partecipa fin dall'inizio, è soggetta ai vincoli di un'economia aperta con un tasso di cambio libero di fluttuare verso l'esterno, ma fisso all'interno della UEM, con la politica monetaria esogenamente determinata dalla Banca Centrale Europea (BCE), ma vincolata dai Trattati al contenimento dell'inflazione, che, a sua volta, vincola i bilanci degli Stati membri alla sostenibilità del debito pubblico. Per l'Italia, la perdita di sovranità sulla moneta comporta un doppio vincolo per la crescita e la competitività del nostro paese, perché impedisce di procedere a svalutazioni competitive, che in passato consentivano al sistema produttivo di accumulare avanzi commerciali, e limita la capacità di stimolo all'economia delle manovre di finanza pubblica, vincolate al rigore dal *Patto di stabilità* necessario alla gestione del collocamento dei titoli del debito pubblico, tra i più elevati nelle economie avanzate in percentuale del Prodotto interno lordo (PIL), e a contenere il costo degli interessi sul debito.

Il nuovo quadro di politica macroeconomica, di cui si sente il bisogno per governare gli squilibri mondiali nei mercati finanziari e nelle finanze pubbliche, nei mercati dell'energia, delle materie prime e del lavoro, e che necessita di essere ridisegnato nelle sue linee generali, negli obiettivi da perseguire e negli strumenti di politica economica da utilizzare (Blanchard, Dell'Ariccia, Mauro, 2010), deve tener conto, nell'Unione europea, in assenza di un governo federale, dello sforzo cui obbliga il coordinamento di politiche economiche che rispondano al tempo stesso alle esigenze specifiche di ciascuno Stato membro e alle regole del mercato comune. Nell'eurozona, in particolare, la presenza di squilibri tra paesi che presentano un avanzo commerciale (la Germania) e paesi in disavanzo (Grecia, Italia), una soluzione al problema del più stretto coordinamento delle politiche economiche non pare rinviabile, ed è al centro del processo di riforma del cosiddetto "semestre europeo"⁵⁴, da cui dipende la sua stessa sopravvivenza.

54. Council of the European Union – Economic and Financial Affairs – 30th Council meeting, Bruxelles 7 september 2010.

In un'economia aperta, infatti, la sfida della competizione di un'area di libero scambio, governata con una moneta unica e un unico tasso di cambio, deve dunque tenere conto, nella ricerca del simultaneo equilibrio sui mercati internazionali di merci, servizi e finanza (anche quella pubblica), di eventuali disequilibri derivanti da *dumping sociale* a danno dei mercati del lavoro locali. Si tratta di mercati imperfettamente concorrenziali che giustificano la necessità dell'intervento pubblico che, con l'integrazione europea, non può che assumere dimensione e livello comunitario.

Sintetizzando, la ripartizione su tre livelli distinti di *governance* delle politiche economiche: 1) politica monetaria, affidata per Trattato alla Banca centrale europea (BCE); 2) fiscalità generale, vincolata ma saldamente nella sovranità degli Stati membri; 3) politiche attive e passive del lavoro, in gran parte di competenza regionale, appare un fattore di *asimmetria* rispetto alle possibilità di crescita, e per la competitività tra Stati membri dell'eurozona e tra questa e gli altri Stati membri e i paesi terzi. Limitando l'azione politica al *Metodo aperto di coordinamento* nel rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e necessità, la capacità di risposta dell'Unione europea non è stata sufficiente a raccogliere le sfide imposte dalla globalizzazione e raggiungere i traguardi che essa stessa aveva stabilito con la SEO.

In particolare l'idea di una "economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo" puntava essenzialmente sul pieno sfruttamento della riserva di lavoro rappresentata dall'offerta femminile e giovanile, e sul prolungamento della vita lavorativa, in un contesto di crescita sostenuta (3% media annua). L'Italia è, tra i paesi dell'Area euro, quello in cui soprattutto questa condizione, certamente anche per i vincoli strutturali e istituzionali esaminati in precedenza, si è verificata meno.

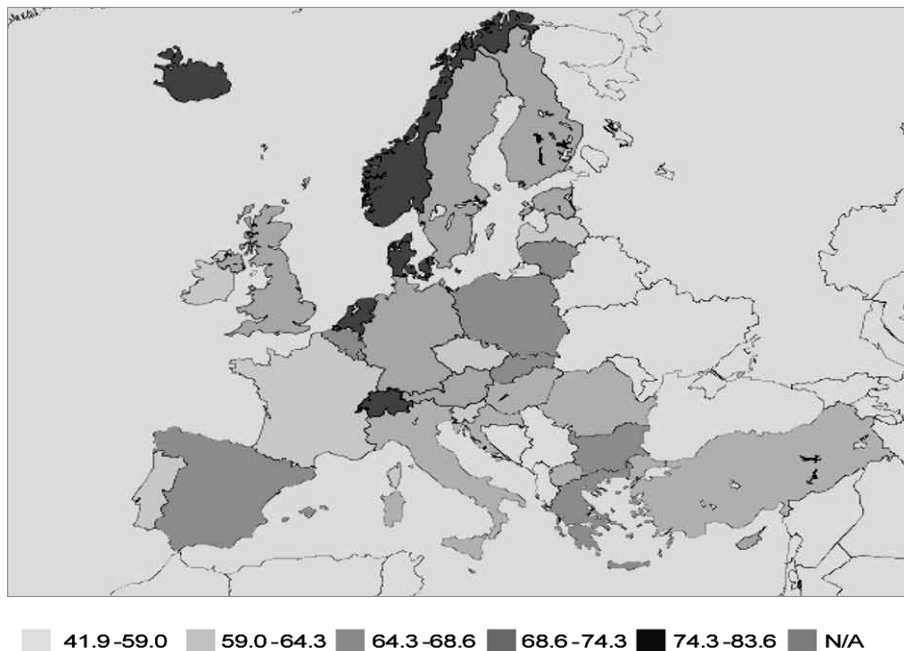
A dieci anni di distanza dal lancio della Strategia di Lisbona: "*EMCO has been underlining that the weakness of the current Lisbon Strategy was rather in the implementation and ownership of policies, than in the formulation of priorities*"⁵⁵.

Le critiche giungono anche dai rappresentanti del mondo produttivo che accusano la Strategia di Lisbona, e la sua versione rivisitata nel 2005, di aver mancato l'obiettivo di un cambiamento delle politiche europee all'altezza delle trasformazioni in atto nell'economia globale. Tra le criticità maggiori, sottolineano in particolare, la mancanza di determinazione dimostrata dalla maggior parte degli Stati membri nel perseguire gli obiettivi concordati in ambito europeo; il debole legame tra azione europea e riforme nazionali e l'inadeguatezza del bilancio comunitario rispetto agli obiettivi di crescita e occupazione: l'Unione europea appare incapace di parlare nei contesti internazionali con una sola voce, all'altezza della propria dimensione e importanza economica (Busnesseurope, 2009). Le possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale appaiono inadeguate rispetto alla dimensione della scala dei problemi, e tali da richiedere il rilancio di un'iniziativa forte a livello comunitario.

55. "Contribution by the Employment Committee to EPSCO on Europe 2020", SOC 371, ECOFIN 293, EDUC 95.

La sfida rimane la ricerca del simultaneo equilibrio sul mercato delle merci e dei servizi e su quello del lavoro. L'ipotesi sottintesa del paradigma europeo dell'occupazione è che l'aggiustamento sul mercato globale dei prodotti e dei servizi *tradable*, debba inevitabilmente passare attraverso la ricerca di un nuovo equilibrio su un mercato locale, quale quello del lavoro, per definizione *non-tradable* (se non nella componente marginale rappresentata dall'immigrazione, sul lato dell'offerta, e dalla delocalizzazione, sul fronte della domanda). Questo nuovo equilibrio nel mercato del lavoro deve risultare, infine, da regole nuove in termini di istituti contrattuali flessibili. Resta comunque da verificare se l'equilibrio così raggiunto garantisca la migliore allocazione possibile della risorsa lavoro.

Figura 1.2 Tasso d'occupazione. Anno 2008 (%)

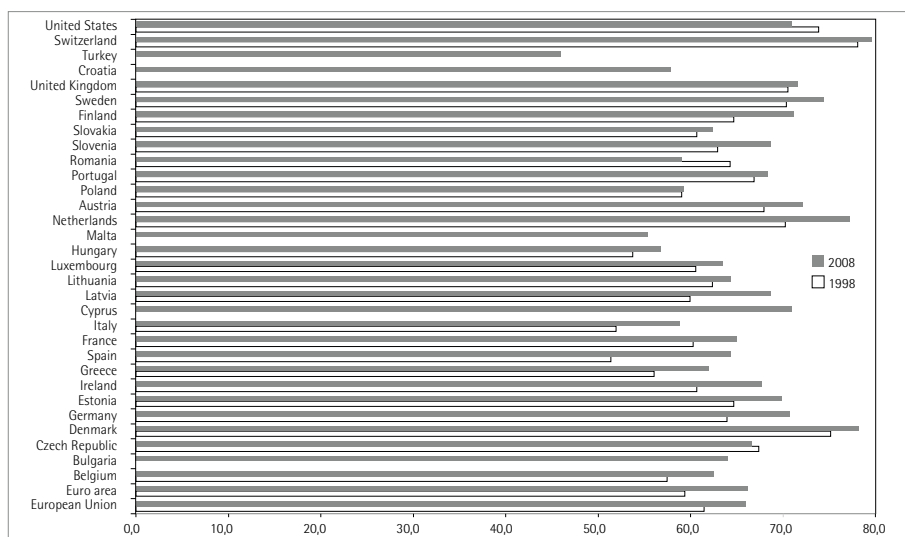


<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/guip/themeAction.do;jsessionid=9ea7974b30ef3fe01d1cd14648078615f7c1819ef522.e34SbxiPb3uSb40Lb34LaxqRaNmMe0>
 Fonte: EUROSTAT, Legend (Series: 2008)

Se si guarda ai livelli complessivi dell'occupazione, nell'ambito della SEO, il percorso finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona pare entrare in contraddizione con il modello in prossimità della scadenza stessa del termine stabilito nel 2010, e pare logico imputarne le cause allo *shock* esogeno rappresentato dalla crisi finanziaria e economica. La fase di recessione attraversata dalle economie europee ha certamente

aggravato ulteriormente il quadro dell'occupazione in Europa e reso evidente che il 2010 è arrivato senza che i traguardi della Strategia di Lisbona siano stati raggiunti. Fino al 2008, al termine di un quadriennio ininterrotto di crescita sostenuta del prodotto, appena otto paesi risultavano prossimi all'obiettivo di un tasso di occupazione del 70% stabilito a Lisbona e sedici Stati membri raggiungevano l'obiettivo del 60% di donne occupate nella fascia di età 15-64 anni, ma l'Italia non rientrava tra questi. La disomogeneità evidenziata tra i diversi blocchi di paesi all'interno dell'Unione a 27 Stati membri, in termini di tassi di crescita e di prodotto pro-capite, risulta di più facile rappresentazione e comprensione rispetto alla eterogeneità che si rinviene nella struttura dei mercati del lavoro tra Stati membri, presi singolarmente e raggruppati tra loro. "I principali indicatori mostrano infatti una spiccata variabilità sia tra paesi che all'interno di alcuni di essi. Nel 2008, il tasso di occupazione oscillava ad esempio tra i 55,2 punti percentuali di Malta ed i 78,1 punti percentuali della Danimarca" (ISFOL, 2009).

Figura 1.3 Tasso d'occupazione delle persone di 15-64 anni per Stato membro dell'Unione europea. Anni 1998 e 2008



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2009

Nel complesso l'occupazione in Italia è cresciuta progressivamente, a partire dal 1996, raggiungendo nel 2008 il massimo storico di 23,4 mln di occupati, con un tasso di occupazione pari al 58,7%. Nell'ultimo biennio tuttavia, sotto l'effetto della crisi economica, il valore medio del numero degli occupati in Italia è sceso, nel 2009, a 23.025 mila e il tasso di occupazione al 57,5%. Una determinante fondamentale della crescita di lungo termine

dell'occupazione in Italia è stata individuata nell'incremento del tasso di occupazione femminile che, nel 2008, ha raggiunto il livello mai raggiunto in precedenza del 47,2%. Resta tuttavia il più basso dell'intera Unione europea a 27 paesi (se si esclude Malta), sebbene quasi tutti gli Stati membri siano ancora caratterizzati da una forte disparità di genere. Nell'Europa a 27 Stati membri il differenziale nei tassi di occupazione ammonta nel 2008 a 13,7 punti percentuali. "Tale *gap* è inferiore ai cinque punti percentuali solamente in economie fortemente inclusive quali Finlandia (4,1) e Svezia (4,9), mentre raggiunge i valori più elevati nelle economie mediterranee: Grecia (26,3), Italia (23,1) e Spagna (18,6)" (ISFOL, 2009).

Tabella 1.1 Tasso di occupazione e di disoccupazione in alcuni Stati membri dell'Unione europea. Anni 1998-2007 (media EU15=100)

| Stato membro | Tassi di occupazione | | | Tassi di disoccupazione | | |
|--------------|----------------------|-------------|-------------|-------------------------|------------|------------|
| | Femmine | Maschi | Totale | Femmine | Maschi | Totale |
| EU27 | 59,1 | 72,8 | 65,9 | 7,5 | 6,6 | 7,0 |
| EU15 | 60,4 | 74,2 | 67,3 | 7,6 | 6,7 | 7,1 |
| AT | 65,8 | 78,5 | 72,1 | 4,1 | 3,6 | 3,8 |
| BE | 56,2 | 68,6 | 62,4 | 7,6 | 6,5 | 7,0 |
| BG | 59,5 | 68,5 | 64,0 | 5,8 | 5,5 | 5,6 |
| CY | 62,9 | 79,2 | 70,9 | 4,3 | 3,2 | 3,7 |
| CZ | 57,6 | 75,4 | 66,6 | 5,6 | 3,5 | 4,4 |
| DE | 65,4 | 75,9 | 70,7 | 7,2 | 7,4 | 7,3 |
| DK | 74,3 | 81,9 | 78,1 | 3,7 | 3,0 | 3,3 |
| EE | 66,3 | 73,6 | 69,8 | 5,3 | 5,8 | 5,5 |
| ES | 54,9 | 73,5 | 64,3 | 13,0 | 10,1 | 11,3 |
| FI | 69,0 | 73,1 | 71,1 | 6,7 | 6,1 | 6,4 |
| FR | 60,7 | 69,8 | 65,2 | 8,3 | 7,2 | 7,8 |
| GR | 48,7 | 75,0 | 61,9 | 11,4 | 5,1 | 7,7 |
| HU | 50,6 | 63,0 | 56,7 | 8,1 | 7,6 | 7,8 |
| IE | 60,2 | 74,9 | 67,6 | 4,8 | 7,5 | 6,3 |
| IT | 47,2 | 70,3 | 58,7 | 8,5 | 5,5 | 6,8 |
| LT | 61,8 | 67,1 | 64,3 | 5,6 | 6,1 | 5,8 |

»»

segue
Tabella 1.1

| Stato membro | Tassi di occupazione | | | Tassi di disoccupazione | | |
|--------------|----------------------|--------|--------|-------------------------|--------|--------|
| | Femmine | Maschi | Totale | Femmine | Maschi | Totale |
| LU | 55,1 | 71,5 | 63,4 | 6,0 | 4,0 | 4,9 |
| LV | 65,4 | 72,1 | 68,6 | 6,9 | 8,0 | 7,5 |
| MT | 37,4 | 72,5 | 55,2 | 6,6 | 5,6 | 6,0 |
| NL | 71,1 | 83,2 | 77,2 | 3,0 | 2,5 | 2,8 |
| PL | 52,4 | 66,3 | 59,2 | 8,0 | 6,4 | 7,1 |
| PT | 62,5 | 74,0 | 68,2 | 9,0 | 6,6 | 7,7 |
| RO | 52,5 | 65,7 | 59,0 | 4,7 | 6,7 | 5,8 |
| SE | 71,8 | 76,7 | 74,3 | 6,5 | 5,9 | 6,2 |
| SI | 64,2 | 72,7 | 68,6 | 4,8 | 4,0 | 4,4 |
| SK | 54,6 | 70,0 | 62,3 | 10,9 | 8,4 | 9,5 |
| UK | 65,8 | 77,3 | 71,5 | 5,1 | 6,1 | 5,6 |

Fonte: EUROSTAT

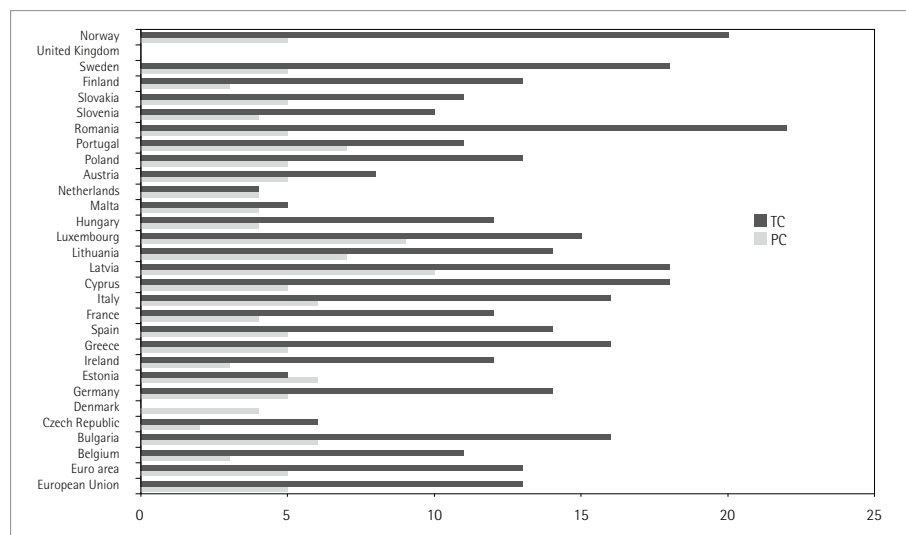
I governi dell'Unione europea hanno spostato l'attenzione, come sperimentato in passato, sul tasso di disoccupazione quale indicatore per valutare il livello dell'emergenza nel mercato del lavoro. Fino al 2008, nell'Unione europea, a fronte di un differenziale medio nei tassi di disoccupazione a sfavore delle donne intorno a un punto percentuale, si distinguevano i paesi anglosassoni e quelli baltici dove si registravano tassi di disoccupazione femminili sensibilmente più bassi di quelli maschili, analogamente a quanto verificato anche in Germania e Romania. In Italia il differenziale medio ammontava a circa tre punti percentuali. Nel 2009, il tasso di disoccupazione medio in Italia, pari al 7,8%, sebbene inferiore alla media dell'Unione (8,9%) e dell'eurozona (9,4%) e, certamente, molto lontano dalla dimensione acuta assunta dal fenomeno in Spagna (18,0%), presenta elementi di forte preoccupazione in relazione principalmente al dualismo territoriale del paese e a segmenti specifici della forza di lavoro. Rispetto al dato medio nazionale, infatti, nel 2009 il tasso di disoccupazione nel mezzogiorno è pari al 12,5%; il tasso di disoccupazione femminile nel mezzogiorno è pari al 15,3%, ma il tasso di disoccupazione delle giovani tra i 15 e i 24 anni raggiunge il 40,9% contro il corrispettivo valore medio nazionale del 28,7%. "Il livello di inclusività del mercato del lavoro si ripercuote principalmente sulle categorie deboli e meno tutelate del mercato, e di conseguenza anche sui livelli di partecipazione e occupazione delle donne" (ISFOL, 2009).

Se si pone la giusta attenzione all'esame della correlazione negativa tra tassi di occupazione e tassi di disoccupazione, si evidenzia come laddove il tasso di occupazione è

alto, la disoccupazione presenta valori meramente frizionali: è il caso di Olanda (2,8%), Danimarca (3,3%) e Austria (3,8%); mentre raggiunge livelli elevati soprattutto in Spagna (11,3%) e nelle economie dell'Est Europa. Tale relazione, risulta influenzata dai differenti tassi di partecipazione al mercato del lavoro, "e rafforza l'idea di una contrapposizione tra mercati più dinamici, caratterizzati da alta occupazione e bassa disoccupazione e mercati invece più vischiosi, dove a tassi di occupazione modesti corrisponde anche una relativa difficoltà di accesso al lavoro" (ISFOL, 2009). Fattori istituzionali, struttura e caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro nei diversi Stati membri e livello di competitività dei diversi sistemi produttivi, sono alla base di tale eterogeneità negli esiti occupazionali in Italia e in Europa.

Tuttavia, se si osserva l'intero spettro degli indicatori SEO, selezionati dal Gruppo di esperti su incarico dell'Employment committee⁵⁶, emerge con altrettanta evidenza la forte segmentazione che si è venuta strutturando nel mercato del lavoro europeo, tale da minare le basi della nuova costruzione in termini di efficienza allocativa anche, in parte, risultante dall'introduzione delle nuove regole di flessibilità.

Figura 1.4 In work at risk of poverty, incidenza per tipo di contratto (permanente vs temporaneo). Anno 2008 (%)



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2009

56. Employment Committee (2009), Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis, 2008 compendium, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit D/2: European Employment Strategy, CSR, Local Development, Brussels, 2009.

La flessibilità introdotta in Europa in oltre un decennio di riforme ha risposto principalmente al bisogno di superare le rigidità nel mercato del lavoro causate dalla stratificazione nel tempo degli interventi di regolamentazione da parte dello Stato e delle conquiste sindacali. 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, e, da ultimo, nell'utilizzo del fattore lavoro nello spazio e nel tempo, dentro e fuori i luoghi e l'orario normale di lavoro (flessibilità funzionale, o interna), anche, schematizzate come:

1. libertà di assumere e licenziare;
2. libertà di differenziare i livelli retributivi;
3. disponibilità di forza lavoro con competenze adatte a ricoprire ruoli diversi all'interno della stessa organizzazione;
4. disponibilità di forza lavoro sufficientemente mobile da accettare lavori in settori e aree diversi dell'economia e del territorio, nazionale e comunitario.

A livello comunitario e negli Stati membri sono stati anni di intensa attività di riforma dei mercati del lavoro che, in Spagna fin dal 1984 ha condotto alla più alta diffusione di contratti di lavoro a tempo determinato d'Europa; in Germania a nuove regole e istituzioni introdotte con le leggi Hartz, e in Italia alla fine del monopolio pubblico dell'intermediazione (il collocamento) e a forme diverse di regolamentazione dei contratti a termine, per il lavoro dipendente e autonomo, e una maggiore integrazione tra formazione e lavoro, più rispettosa della concorrenza tra datori di lavoro (cfr. sentenze Corte di giustizia per l'abolizione del Contratto di Formazione e Lavoro).

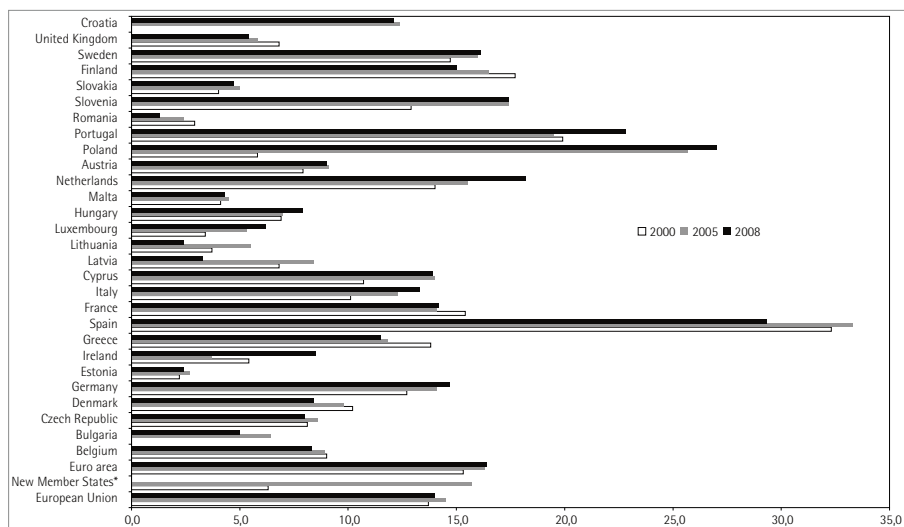
La Spagna fin dal 1984 sperimenta la più alta diffusione di contratti di lavoro a tempo determinato, in reazione all'elevata protezione del lavoro a tempo indeterminato e del contestuale alto livello di disoccupazione media, superiore al 20%. Lo strumento contrattuale utilizzato a tal fine è il "Contrato de Fomento de Empleo Temporal", CTFE, della durata massima di tre anni, e non inferiore a sei mesi, con possibilità alla scadenza di trasformare il contratto a tempo indeterminato, oppure di "liquidare" 12 giorni di salario di buonuscita per ogni anno di lavoro, con il divieto di assumere un altro lavoratore per la medesima posizione lavorativa. Nel decennio 1985-1994 circa il 95% delle nuove assunzioni sono state fatte in Spagna utilizzando il CTFE e nel 1995 viene raggiunto il picco massimo con il 35% del totale dei contratti di lavoro in essere rappresentato da contratti CTFE.

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.

Dalla fine degli anni novanta si è assistito anche in Italia ad un vasto processo di riforma del funzionamento del mercato del lavoro. Il "Pacchetto Treu" e la "Legge Biagi" 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 affiancati, un po' ovunque, forme contrattuali a minore contenuto di protezione del lavoratore (Employment Protection Legislation - EPL). Le innovazioni hanno inoltre interessato la decentralizzazione della contrattazione collettiva dei salari.

Figura 1.5 Occupati con contratti a termine sul totale degli occupati. Anni 2000, 2005 e 2008



* (CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI, SK)

Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2009

Dall'entrata in vigore delle riforme del mercato del lavoro, tra il 1998 e il 2003, se da una parte si è assistito ad una progressiva crescita dell'occupazione, dall'altra l'analisi socio-economica e l'agenda politica hanno dovuto fare i conti con gli effetti di una crescente segmentazione nel mercato del lavoro, in precedenza sostanzialmente riconducibile a "lavoro regolare" e "lavoro nero", cui oggi si aggiunge il dualismo tra lavoro "standard", rappresentato da lavoratori dipendenti con contratto full-time a tempo indeterminato in unità produttive con più di 15 addetti (gli *insiders*), e "non-standard", o atipici, giovani/donne sotto i 40 anni con un rapporto di lavoro di tipo subordinato, che partecipano al processo produttivo con un contratto di lavoro diverso da quello prevalente (gli *outsiders*).

In considerazione del fatto che il 2010 è arrivato ma la crisi ha vanificato gran parte dei progressi che sembravano faticosamente essere stati raggiunti rispetto ai traguardi stabiliti a Lisbona nel 2000, è lecito interrogarsi sulla coerenza delle politiche monetaria, fiscale e del lavoro, e tra obiettivi di breve e di medio lungo termine nelle politiche Comunitarie e nazionali.

1.2 Occupazione, disoccupazione, segmentazione dell'offerta di lavoro*

I target occupazionali per il 2010 ed il processo di convergenza

Anche se la SEO nasce formalmente nel 1997, già nel 1993 il Libro Bianco della Commissione europea – il cd. *Libro Bianco di Delors*⁵⁷ – affrontava il tema della crescita occupazionale nei paesi membri della Comunità, invitandoli ad operare riforme adatte a rispondere sia alla grave crisi occupazionale che aveva caratterizzato i primi anni '90 che alle future sfide tecnologiche imposte dal progressivo ampliamento dei mercati. L'obiettivo della *piena* occupazione, tuttavia, emerge solamente con la stesura dei primi documenti sulla SEO, e trova formalizzazione nel Consiglio europeo straordinario di Lisbona del marzo del 2000⁵⁸. Nello stesso anno, solamente quattro dei 15 Stati membri facevano registrare tassi di occupazione al di sopra della soglia del 70% (Danimarca, Svezia, Olanda e Regno Unito). Al contempo risultava particolarmente oneroso ed impegnativo lo sforzo richiesto alle tre principali economie mediterranee (Italia, Spagna e Grecia), dove la quota di occupati tra la popolazione in età lavorativa era al di sotto del 60%. In misura del tutto analoga, se già sei tra i quindici paesi dell'allora Comunità Europea presentavano tassi di occupazione femminili superiori al target prefissato per il 2010, nelle predette economie mediterranee la quota di occupate in età compresa tra i 15 ed i 64 anni non superava il 42% del totale. Certamente il primo fattore di ostacolo al pieno raggiungimento del macro-obiettivo occupazionale è stata comunque la debole crescita economica complessivamente registratasi nel decennio. Tra il 2000 ed il 2009 il Prodotto interno lordo dell'Europa a 15 paesi è cresciuto ad un ritmo medio dell'1,4%, mostrandosi nel complesso meno competitiva dell'economia statunitense, cresciuta a ritmi prossimi al 2% annuo⁵⁹. Peraltro, i tassi di crescita dei vari Stati membri non sono stati affatto omogenei: il tasso di crescita medio del PIL è stato elevato in Irlanda (4,1%), Grecia (3,7%) e Spagna (2,9%) e molto più contenuto in Italia (0,6%) e Germania (0,9%).

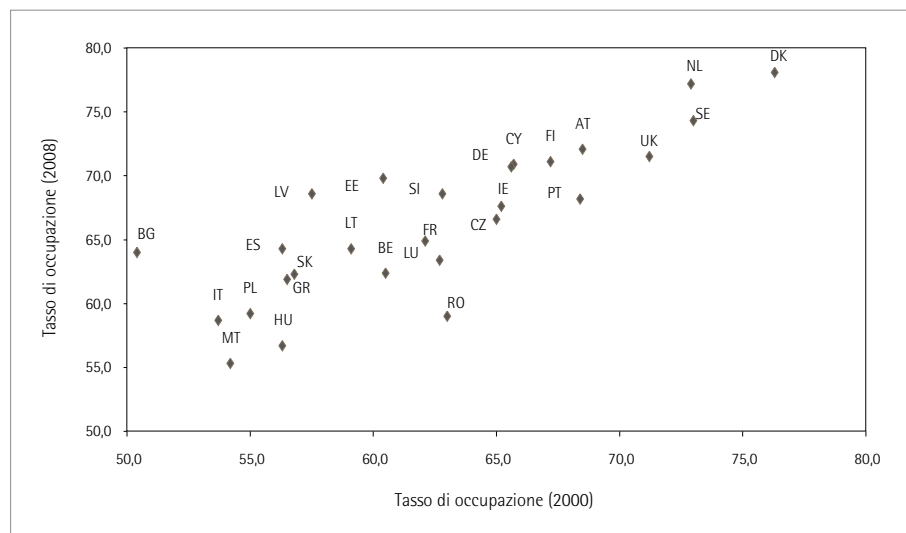
* Di Emiliano Rustichelli.

57. Delors J. (1993), *Crescita, competitività ed occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo* COM (93)700, Bruxelles.

58. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo - Lisbona 23-24 marzo 2000, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm.

59. Anche escludendo dal computo il 2009, anno di pesante recessione, il tasso di crescita del PIL in Europa è stato pari, mediamente, al 2,1%, quello negli Stati Uniti al 2,4%.

Figura 1.6 Tassi di occupazione in età 15-64 in Europa, anni 2000 e 2008



Fonte: EUROSTAT

Otto anni⁶⁰ dopo la fissazione dei target occupazionali, i principali indicatori del mercato del lavoro continuavano una spiccata variabilità sia tra i diversi paesi che all'interno di alcuni di essi. Considerando la nuova Europa che nel frattempo si era venuta a costituire, il tasso di occupazione oscillava tra i 55,2 punti percentuali di Malta ed i 78,1 punti percentuali della Danimarca. Appena otto dei 27 paesi della UE erano allineati con il target relativo al tasso di occupazione complessivo: a Danimarca, Olanda, Svezia e Regno Unito – che già nel 2000 presentavano livelli di attività della popolazione allineati con i target di Lisbona – si sono aggiunte nel corso del tempo Cipro, Germania, Finlandia ed Austria – cfr. fig. 1.6. Ad eccezione di Romania e Portogallo, comunque, tutti i paesi dell'Unione hanno mostrato una tendenza alla crescita dei tassi di occupazione tra il 2000 ed il 2008, con le vistose performance di Bulgaria e Lettonia, dove i livelli di occupazione sono cresciuti di oltre dieci punti percentuali in otto anni. Contestualmente, si è assistito ad un modesto processo di convergenza nei tassi di occupazione: lo scarto tra il paese più virtuoso e quello meno virtuoso passa tra il 2000 ed il 2008 da 25,9 a 22,8 punti, mentre la deviazione standard della distribuzione dei tassi di occupazione scende da 6,7 a 6,0.

60. Poiché la recente crisi economica ha avuto un impatto piuttosto eterogeneo sull'occupazione nei diversi Stati membri (OECD, 2010) e poiché è ancora prematuro uno studio sui sentieri di ripresa imboccati dai diversi mercati del lavoro, ci atterremo almeno in via preliminare all'analisi delle caratteristiche e delle tendenze emerse nel periodo compreso tra il 2000 ed il 2008.

Il livello occupazionale dei principali target della SEO

Nonostante il forte accento posto sulle politiche di coesione e di inclusione sociale a livello comunitario, nazionale e regionale, i paesi europei rimangono caratterizzati da strutture del mercato del lavoro e da modelli di welfare fortemente differenziati. In tale senso, la promozione del modello di *flexicurity* in ambito europeo non ha fatto altro che mettere a nudo la coesistenza di almeno cinque modelli di welfare – riconosciuta dalla stessa Commissione europea nell'analisi del mercato del lavoro prima (European Commission, 2006⁶¹) e nella definizione dei cd. *flexicurity pathways* poi (European Commission, 2007). Guardando ai tassi di occupazione e disoccupazione delle diverse categorie soggettive, nei vari paesi europei, infatti, emergono evidenti discrasie che dipingono un quadro eterogeneo del vecchio continente. Coscienti dell'esistenza di potenziali *gap* di svantaggio, i paesi dell'Europa hanno concordato già a partire dalla nascita della Strategia per l'occupazione sulla necessità di identificare target privilegiati negli interventi di politiche del lavoro. I giovani – in questa sede considereremo la fascia di età compresa tra i 15 ed i 24 anni –, le donne, i lavoratori maturi, i lavoratori disabili ed in parte i lavoratori poco qualificati sono pertanto divenuti oggetto di interventi mirati, rafforzati dal flusso di finanziamenti comunitari diretti all'innalzamento dei livelli di partecipazione ed occupabilità di tali categorie soggettive.

Al fine di analizzare i livelli di inclusione sociale dei diversi paesi, ci proponiamo in questa sede di utilizzare il rapporto tra i tassi di occupazione ed occupazione delle principali categorie soggettive ed i corrispondenti livelli dei medesimi indicatori in una sottopopolazione presa a riferimento, che, nella maggior parte dei casi, sarà rappresentata dagli individui nella fasce centrali dell'età lavorativa. Il ricorso a tali rapporti permette di depurare il confronto tra i diversi paesi dalle singole realtà economiche e fornisce un'indicazione più precisa del livello di segmentazione del mercato e marginalizzazione delle categorie da noi esaminate.

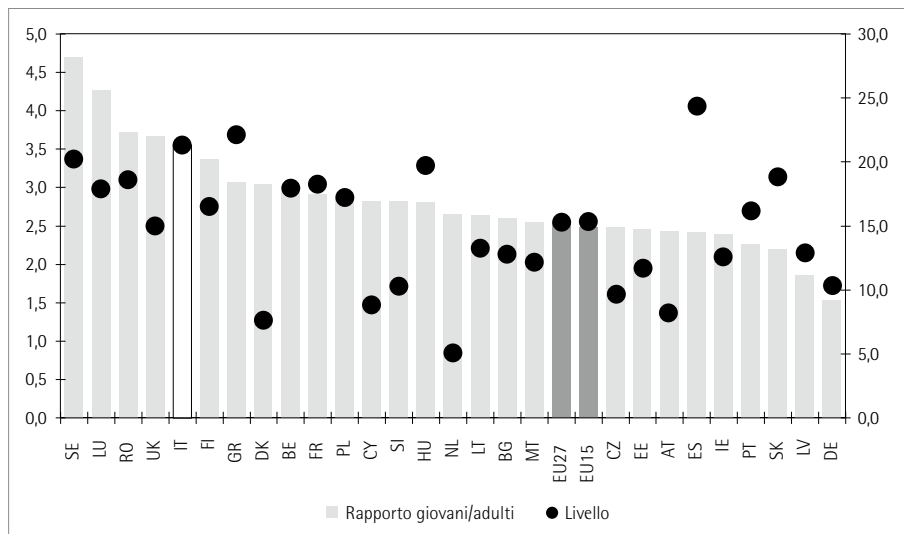
I giovani

Il tema della disoccupazione giovanile è al centro delle preoccupazioni di molti Stati Europei. Nel 2008, a fronte di un tasso di disoccupazione complessivo del 6,1%, nell'Europa a 27 il livello della disoccupazione giovanile toccava i 15,5 punti percentuali. In termini assoluti le tre principali economie mediterranee – Spagna, Grecia ed Italia, nell'ordine – evidenziano le maggiori difficoltà di ingresso dei più giovani nel mercato del lavoro, con tassi di disoccupazione rispettivamente pari al 24,6%, al 22,1% ed al 21,3% (fig. 1.7). Tuttavia, l'analisi del rapporto tra i tassi di disoccupazione giovanili e quelli della popolazione in età 25-54 anni, evidenzia come le criticità riguardino anche i giovani in Svezia (con tassi di disoccupazione pari a 4,7 volte quelli della popolazione

61. Di per sé esplicitiva la titolazione del secondo capitolo dell'*Employment in Europe Report 2006*: "Flexibility and security in the EU labour markets" (corsivo mio).

di riferimento), in Lussemburgo (4,3), Romania (3,7), Regno Unito (3,7). In Italia il valore del rapporto si attesta su valori comunque elevati (3,6), mentre, ad esempio, il ricorso ad indicatori relativi colloca il mercato del lavoro spagnolo tra i paesi "virtuosi" rispetto alla media europea in termini di disoccupazione giovanile (2,4 contro una media UE di 2,5). La Germania fa registrare il minore *gap* relativo tra tassi di disoccupazione complessivi e tassi di disoccupazione giovanili.

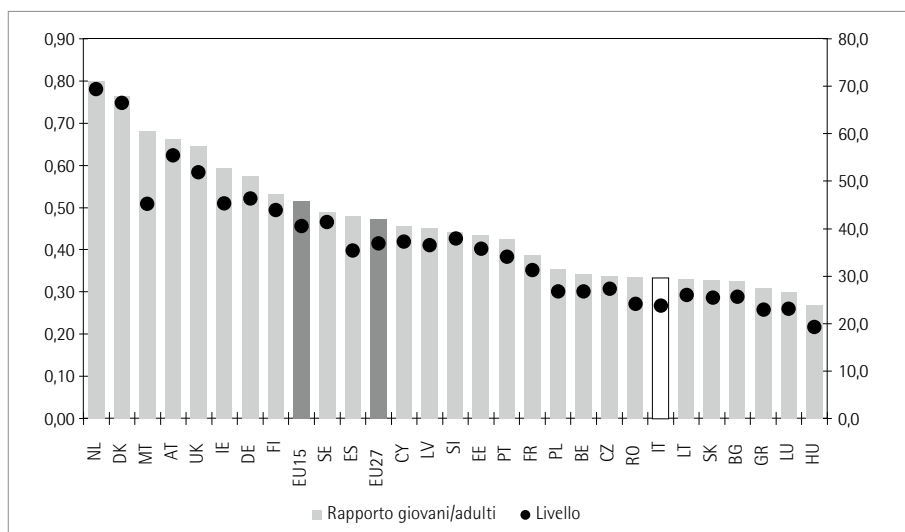
Figura 1.7 Tassi di disoccupazione giovanili e rapporto tra tassi di disoccupazione dei giovani e degli adulti in Europa, anno 2008



Fonte: EUROSTAT

Per ciò che attiene invece ai tassi di occupazione dei giovani, nel 2008 la media UE 27 risultava di poco inferiore alla metà di quello registrato per la popolazione adulta. A differenza di quanto osservato per il tasso di disoccupazione, esiste una forte correlazione tra il livello del tasso di occupazione giovanile ed i rapporto tra tassi di occupazione dei giovani e degli adulti. Ne consegue che laddove l'occupazione giovanile è più diffusa (Olanda, Danimarca, Regno Unito e Austria), il rapporto tra i due tassi supera il valore di 0,6. Di contro, in un nutrito gruppo di economie (Repubblica Ceca, Romania, Italia, Lituania, Slovacchia, Bulgaria, Grecia, Lussemburgo, Ungheria) il tasso di occupazione giovanile è pari od inferiore ad un terzo di quello della popolazione adulta – (fig. 1.8).

Figura 1.8 Tassi di occupazione giovanili e rapporto tra tassi di occupazione dei giovani e degli adulti in Europa, anno 2008

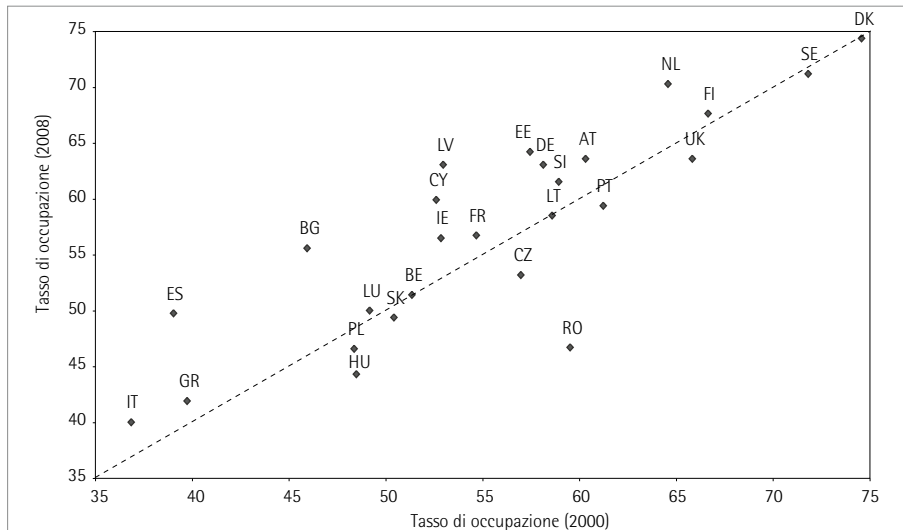


Fonte: EUROSTAT

Le donne

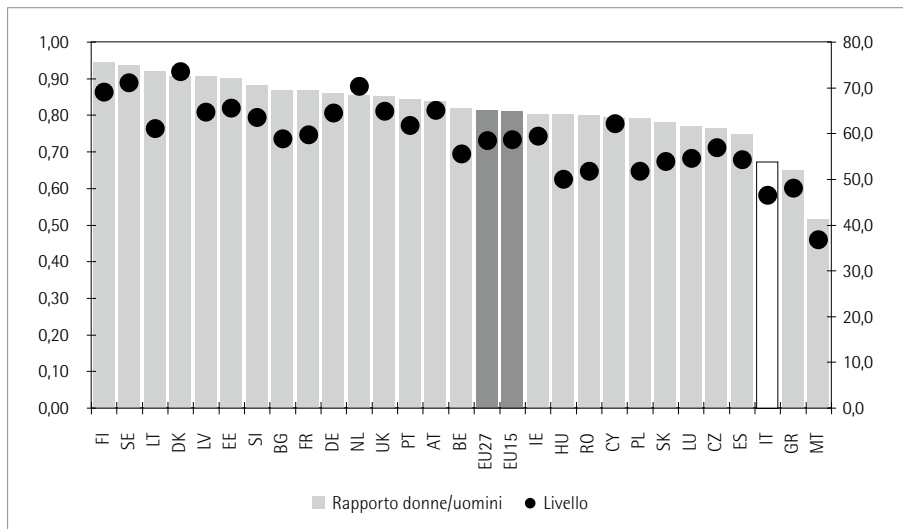
Il tema dell'innalzamento dei livelli di partecipazione femminile al mercato del lavoro è al centro dell'attenzione delle politiche comunitarie, laddove in alcuni paesi – inclusa l'Italia, questi risultano particolarmente bassi. Occorre peraltro rilevare come, prima dell'intervento della sfavorevole congiuntura economica, in un nutrito gruppo di paesi dell'Unione si fosse registrato un consistente incremento dei livelli di attività femminili. Tra il 2000 ed il 2008, infatti, nove paesi si sono aggiunti ai sei che già dal 2000 ottemperavano all'obiettivo fissato a Lisbona per il tasso di occupazione femminile, tanto che, almeno in termini di media europea complessiva, il livello del 60% sembrava virtualmente raggiunto – fig. 1.9. In termini di livelli assoluti, ancora nel 2008, Italia e Grecia, assieme ad alcune economie dell'Est Europa (Ungheria, Polonia e Romania), risultavano caratterizzate di livelli del tasso di occupazione femminile più bassi del continente. Notevoli progressi in termini di inclusione delle donne nel mercato del lavoro invece risultavano essere stati fatti dalla Spagna, che, assieme a Bulgaria e Lettonia, ha fatto registrare tra il 2000 ed il 2008 il maggior incremento nei tassi di occupazione femminili. Guardando invece al rapporto tra tasso di occupazione femminile e tasso di occupazione maschile, emerge una chiara definizione "territoriale" dei modelli di inclusione delle donne nel mercato del lavoro. Le economie mediterranee e quelle dell'Est Europa risultano essere infatti caratterizzate da ampi *gap* di genere mentre, nei paesi scandinavi ed in quelli baltici il livello del rapporto si avvicina sensibilmente all'unità – fig. 1.10.

Figura 1.9 Tassi di occupazione femminili in età 15-64 in Europa, anni 2000 e 2008



Fonte: EUROSTAT

Figura 1.10 Tassi di occupazione femminili e rapporto tra tassi di occupazione femminili e maschili in Europa, anno 2008

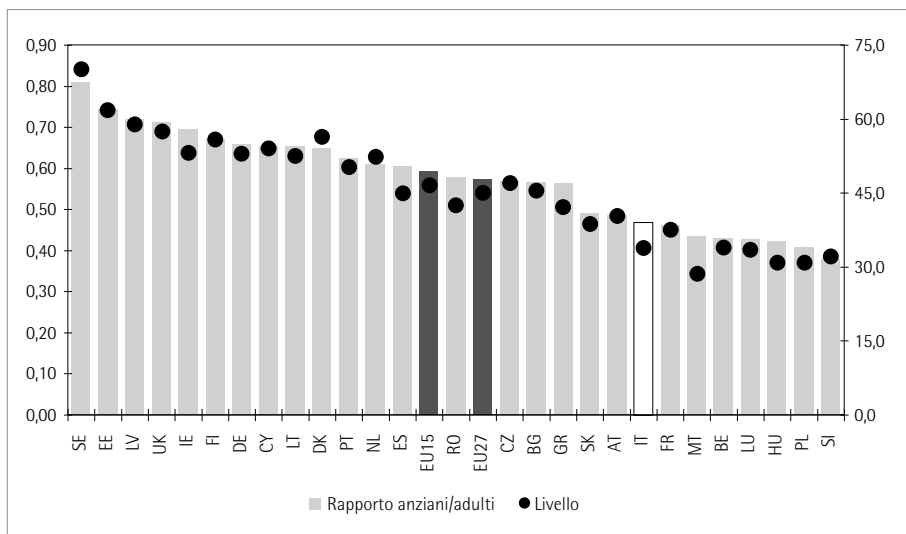


Fonte: EUROSTAT

I lavoratori over-55

Anche nell'analisi relativa ai tassi di occupazione dei lavoratori maturi si rileva una notevole eterogeneità nell'ambito dei paesi comunitari. I livelli più elevati di tale indicatore si riscontrano in Svezia (70,1%), che vanta uno scarto rispetto alla media UE a 27 di poco inferiore ai 25 punti percentuali, anche se, in generale, un nutrito gruppo di paesi mostra tassi di occupazione per la popolazione nella fascia di età compresa tra i 55 ed i 64 anni compresi tra il 50% ed il 60%. All'estremo opposto, troviamo una serie di paesi in cui il livello dell'indicatore non supera il 40% (Slovacchia, Francia, Belgio, Italia, Lussemburgo, Slovenia, Polonia, Ungheria e Malta) – fig. 1.11. La media dell'Europa a 27 paesi dà conto di un livello occupazionale dei lavoratori over-55 che si attesta attorno al 57% del tasso di occupazione della popolazione adulta. Il valore del rapporto supera gli otto decimi di punto in Svezia, e si mantiene sopra la soglia di 0,6 in 13 dei 27 paesi della UE. Di contro, valori inferiori alla metà del tasso di occupazione di riferimento caratterizzano Slovacchia, Austria, Italia, Francia, Malta, Belgio, Lussemburgo, Ungheria, Polonia e Slovenia)

Figura 1.11 Tassi di occupazione dei lavoratori anziani e rapporto tra tassi di occupazione dei lavoratori anziani e adulti in Europa, anno 2008



Fonte: EUROSTAT

Un'analisi comparata dei diversi livelli (e modelli) di inclusione sociale

Diverse sono le strategie attuate dai vari paesi europei nel perseguimento della piena occupazione e della piena inclusione sociale. Alcune di queste, ovviamente, sono

esterne al mercato del lavoro. Ci riferiamo ad esempio all'estensione dei servizi alle famiglie al fine di incrementare l'occupazione femminile, alle politiche industriali in grado di orientare la domanda di lavoro, alle politiche infrastrutturali che favoriscono la mobilità dei lavoratori sul territorio. Altri aspetti che qui non andremo ad indagare in maniera approfondita sono poi quelli attinenti alle istituzioni che presiedono il mercato del lavoro, dalla sua regolamentazione alle politiche attive implementate per favorire l'incontro tra domanda ed offerta e innalzare l'occupabilità degli individui. Prima di analizzare congiuntamente gli esiti di questa strategia, ci soffermeremo su un aspetto spesso al margine del dibattito sul tema della piena occupazione, ma di particolare rilievo in termini di inclusione sociale. Ci riferiamo in particolare alla "distribuzione" del monte ore lavorato complessivamente tra un numero maggiore di individui. Tipico in tal senso è il caso dell'Olanda – caratterizzata da elevati livelli di occupazione a tempo parziale –, dove la differenza tra il tasso di occupazione standard e quello calcolato sulle unità di lavoro full-time equivalenti è pari a 17,6 punti percentuali. Analoghe considerazioni possono essere estese alla Germania (10 punti di scarto), Regno Unito Austria e Danimarca – tab. 1.2.

Tabella 1.2 Tassi di occupazione e tassi di occupazione full-time equivalenti (15-64 anni) in Europa, anno 2008

| Paese | Tasso di occupazione | Tasso di occupazione FTE | Differenza |
|-------|----------------------|--------------------------|------------|
| NL | 77,2 | 59,6 | 17,6 |
| DE | 70,7 | 60,7 | 10,0 |
| UK | 71,5 | 62,3 | 9,2 |
| AT | 72,1 | 63,2 | 8,9 |
| DK | 78,1 | 70,3 | 7,8 |
| SE | 74,3 | 68,0 | 6,3 |
| BE | 62,4 | 57,5 | 4,9 |
| IE | 67,6 | 63,0 | 4,6 |
| FR | 64,9 | 60,5 | 4,4 |
| IT | 58,7 | 55,4 | 3,3 |
| ES | 64,3 | 61,2 | 3,1 |
| LU | 63,4 | 60,9 | 2,5 |
| SI | 68,6 | 66,1 | 2,5 |
| FI | 71,1 | 68,7 | 2,4 |

»»

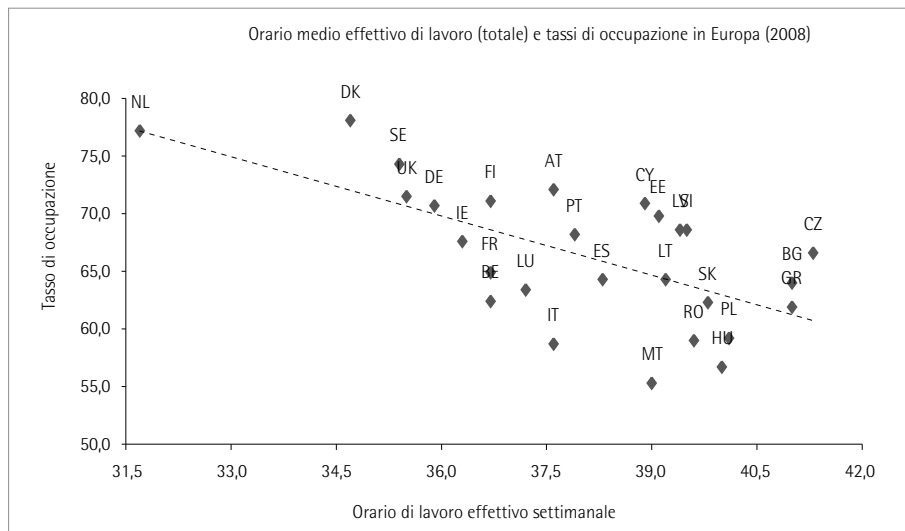
segue
Tabella 1.2

| Paese | Tasso di occupazione | Tasso di occupazione FTE | Differenza |
|-------|----------------------|--------------------------|------------|
| MT | 55,3 | 53,2 | 2,1 |
| PT | 68,2 | 66,7 | 1,5 |
| CY | 70,9 | 69,5 | 1,4 |
| SK | 62,3 | 60,9 | 1,4 |
| EE | 69,8 | 68,6 | 1,2 |
| PL | 59,2 | 58,3 | 0,9 |
| CZ | 66,6 | 65,7 | 0,9 |
| EL | 61,9 | 61,3 | 0,6 |
| BG | 64,0 | 63,5 | 0,5 |
| HU | 56,7 | 56,2 | 0,5 |
| RO | 59,0 | 58,9 | 0,1 |
| LT | 64,3 | 64,4 | -0,1 |
| LV | 68,6 | 69,7 | -1,1 |

Fonte: EUROSTAT

Quella dei differenti regimi di orario di lavoro (non solamente relativi alla diffusione del part-time, ma anche alla regolamentazione dell'orario di lavoro, alla diffusione dello straordinario e di seconde attività lavorative) può essere una delle concause nella spiegazione dei diversi tassi di occupazione registrati nel continente. Ed effettivamente, guardando al fig. 1.12 si rileva una correlazione negativa tra orario di lavoro settimanale medio effettivo e tassi di occupazione nei diversi mercati del lavoro europeo.

Figura 1.12 Orario medio effettivo di lavoro (totale) e tassi di occupazione in Europa, anno 2008



Fonte: EUROSTAT

Nell'analizzare congiuntamente alcuni indicatori relativi al livello occupazionale delle diverse categorie soggettive, il ricorso al lavoro a tempo parziale emerge come una delle possibili "strategie" a disposizione del *policy maker* per incrementare il livello di inclusione sociale. Abbiamo condotto un semplice esercizio di analisi fattoriale, cercando di sintetizzare in due macro-componenti alcuni indicatori selezionati per descrivere le caratteristiche del mercato del lavoro dei paesi dell'Europa a 27. In particolare, abbiamo limitato l'attenzione ai rapporti tra i tassi di occupazione tra lavoratori maturi e lavoratori adulti, tra donne e uomini, tra giovani e adulti, tra lavoratori poco e altamente scolarizzati. Abbiamo inoltre inserito i due indicatori relativi all'incidenza del lavoro a termine e del lavoro temporaneo per verificare se questi strumenti possano contribuire ad abbassare il livello di segmentazione (in termini di partecipazione al mercato del lavoro) attraverso una redistribuzione delle ore lavorate e dei posti di lavoro. L'applicazione dell'analisi in componenti principali al nostro dataset fa emergere due assi distinti – tab. 1.3. Il primo è correlato con la forte presenza sul mercato del lavoro di donne e lavoratori over-55; il secondo con l'elevata quota di lavoro a tempo determinato, a tempo parziale e con una maggiore occupabilità dei lavoratori con bassa qualificazione. Importante evidenziare che il secondo asse sembra anche correlato con una maggiore partecipazione dei giovani al mercato del lavoro. Possiamo sinteticamente affermare che il primo asse è in generale correlato con l'inclusività (maggiori tassi di occupazione di donne e lavoratori senior, debole correlazione positiva con i tassi di occupazione

giovanile); mentre il secondo asse disegna il quadro delle strategie adottabili ai fini di aumentare la partecipazione di tutte le categorie considerate al mercato del lavoro.

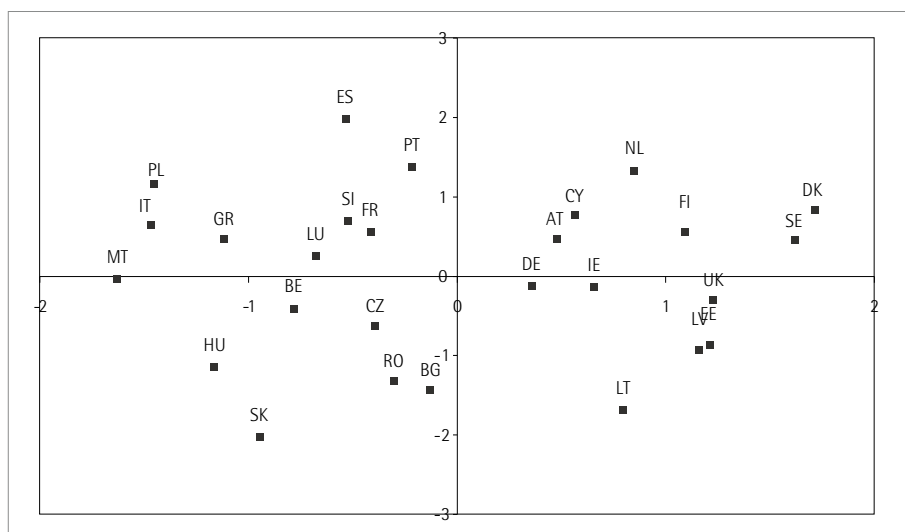
Tabella 1.3 Componenti dell'analisi in componenti principali

| Variabili | Componenti | |
|--|------------|-------|
| | 1 | 2 |
| Rapporto tassi occupazione maturi/adulti | 0,839 | 0,183 |
| Rapporto tassi occupazione donne/uomini | 0,762 | 0,093 |
| Rapporto tassi occupazione poco low/high skilled | 0,104 | 0,739 |
| Rapporto tassi occupazione giovani/adulti | 0,316 | 0,714 |
| Incidenza part-time | 0,216 | 0,797 |
| Incidenza temporanei | -0,401 | 0,618 |

Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT

La collocazione dei paesi europei rispetto a questi due assi è illustrata nella fig. 1.13.

Figura 1.13 Proiezione sugli assi dei punteggi fattoriali relativi ai singoli paesi



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT

Nel quadrante positivo del primo asse troviamo i paesi che, come già emerso dall'analisi dei singoli indicatori, sono caratterizzati da maggiori livelli di inclusione sociale ed in particolare i paesi baltici e scandinavi. Sul quadrante negativo spiccano i casi di Malta, Italia, Polonia, Grecia e Ungheria, penalizzati per bassi livelli di occupazione di giovani, donne e over-55. Sul secondo asse, spiccano nella parte positiva i casi della Spagna – dove il massiccio ricorso al lavoro a termine ha permesso un notevole incremento nei livelli di partecipazione di giovani e donne, Portogallo – che si caratterizza per un alto tasso di occupazione dei lavoratori poco qualificati –, e Olanda, ove il ricorso al part-time permette di mantenere livelli dell'occupazione femminile molto elevati. Viceversa la Slovacchia – caratterizzata da modesta incidenza di part-time e lavoro temporaneo la Lituania (dove sono invece scarse le opportunità di lavoro per i possessori di bassi titoli di studio), si collocano nella parte negativa del secondo asse.

Conclusioni

L'obiettivo della piena e buona occupazione ha permeato gli indirizzi di politica economica della Commissione europea a partire dalla seconda metà degli anni '90. Tuttavia, stante la difficoltà di costruire indicatori di buona occupazione – concetto che richiama la necessità di affrontare in maniera più compiuta il tema multidimensionale della qualità del lavoro –, i target proposti in ambito comunitario rimangono di natura e carattere prettamente quantitativi, mentre le successive revisioni delle linee guida in materia di occupazione hanno evidenziato il legame tra qualità del lavoro, produttività e attrattività del mercato del lavoro. L'ampliamento della base occupazionale risponde a molteplici finalità: consente – a parità di produttività – di elevare il livello della produzione complessiva, favorisce l'inclusione sociale di tutti i cittadini (di qui l'attenzione alle cosiddette categorie svantaggiate), garantisce il finanziamento di tutte le misure di politica attiva e passiva che costituiscono il sistema di ammortizzatori sociali. Guardando ai livelli occupazionali complessivi ed a quelli di specifici gruppi sociali dei singoli Stati membri, l'Europa appare caratterizzata dalla compresenza di mercati del lavoro inclusivi, dove, anche a costo di una riduzione d'orario generalizzata, la partecipazione al mercato è molto elevata e mercati segmentati dove il lavoro si esplica fundamentalmente nell'arco dell'intera giornata ed i tassi di attività di alcune categorie soggettive – in particolare quelle cd. svantaggiate – appaiono molto contenuti. Nei paesi inclusivi un generoso sistema di ammortizzatori sociali consente di sostenere gli individui nelle fasi di disoccupazione, i tassi di partecipazione ed occupazione sono molto elevati mentre il tasso di disoccupazione rimane adagiato su valori frizionali. Nei paesi segmentati il sistema di welfare appare diretto principalmente alle famiglie che svolgono il ruolo di re-distribuzione della ricchezza. La carenza di servizi alle famiglie ed alla persona rende i tassi di partecipazione delle categorie svantaggiate molto bassi e nonostante ciò, i tassi di disoccupazione rimangono spesso altamente al di sopra della media europea. Le strategie europee per combattere il fenomeno dell'esclusione sociale e della seg-

mentazione partono dal rafforzamento delle istituzioni che regolano e soprassedono il mercato del lavoro. La fluidificazione del mercato, la facilitazione dell'incontro tra domanda ed offerta, il sostegno e la riqualificazione della manodopera disoccupata sono i principali strumenti proposti per perseguire l'obiettivo della piena e buona occupazione, mentre l'ammodernamento del sistema sociale dovrebbe garantire a tutti gli individui pari opportunità *di tutela dentro e fuori il mercato del lavoro*.

1.3 Sistemi produttivi, competitività e occupazione*

In Italia nel biennio 2008-2009 la caduta del PIL è stata nell'ordine del 7%, a fronte di un calo del tasso di occupazione del 2,5%. Il contributo maggiore alla variazione negativa del PIL è stato imputato alla specializzazione produttiva dell'Italia nel settore manifatturiero, dove si è registrato un calo del valore aggiunto (VA) nell'ordine del 20%, e alla forte vocazione del settore *all'export*, interessato da una contrazione della domanda dei nostri prodotti. Il crollo del prodotto durante la crisi si inserisce tuttavia in un *trend* ultradecennale di bassa crescita, intorno al 1,4% di variazione annua del PIL italiano nella media 1990-2007, con tassi di crescita che collocano il nostro paese agli ultimi posti nella graduatoria europea⁶² (media 2000-2007, in termini reali: Italia +1,5%; UE +2,3%).

Le tre priorità, crescita, competitività e occupazione, alla base del modello di intervento della SEO, presupponevano che per il raggiungimento degli obiettivi occupazionali fosse indispensabile un tasso di crescita sostenuto. Come illustrato nei paragrafi precedenti (cfr. par. 1.1), in Italia ciò non è avvenuto, tuttavia a partire dal 1996, aumenta progressivamente il ricorso alla forza lavoro, e fa registrare nel 2008 il massimo storico di 23,4 mln di occupati, con un tasso di occupazione del 58,7%. Il livello e la qualità della domanda di lavoro nel nostro paese, rispetto ad altri sistemi produttivi avanzati, dentro e fuori dall'Unione europea, sono stati *viziati* in passato dalla forte polarizzazione della struttura produttiva per dimensione d'impresa. Nel 2008, su un totale di poco più di 4,5 milioni di imprese nell'industria e nei servizi che occupano circa 17,9 milioni di addetti, le imprese con meno di 10 addetti rappresentano il 95% del totale (4,3 mln) e occupano il 46% degli addetti. Il 21% degli addetti (quasi 3,8 milioni) lavora nelle piccole imprese (da 10 a 49 addetti) e il 12,5% (oltre 2,2 milioni) in quelle di media dimensione (da 50 a 249 addetti). Soltanto 3.735 imprese (0,08%) impiegano 250 addetti e più, assorbendo, tuttavia, il 20% dell'occupazione complessiva (circa 3,6 milioni di addetti).

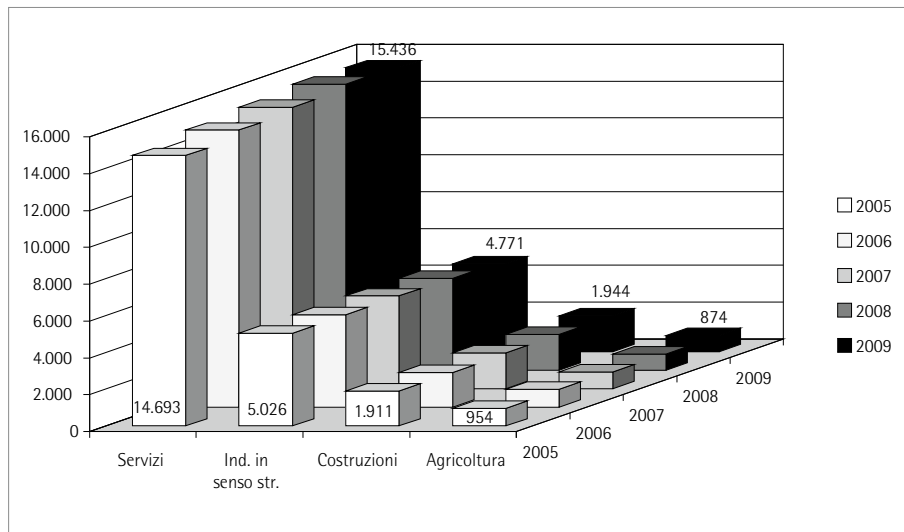
* Di Massimiliano Deidda.

62. Sulle cause della crescita dell'occupazione in presenza di stagnazione economica si dibatte; certamente tra le determinanti note vi è il fenomeno dell'emersione di lavoro irregolare che, quando compare nelle statistiche dell'occupazione, lascia invariate le statistiche sul PIL sulle quali già influiva in precedenza senza essere ad esso riconducibili; cfr. Rapporto ISFOL 2006.

L'occupazione è cresciuta maggiormente, nel decennio, nei settori delle Costruzioni, tra quelli più colpiti dalla crisi successiva, dell'Intermediazione finanziaria e dei Servizi alle imprese e alle persone. Gli altri settori hanno mostrato un andamento caratterizzato da crescita bassa e volatilità elevata. I dati peggiori sull'occupazione si sono registrati nell'industria in senso stretto e in agricoltura. Il settore dei servizi è quello che ha registrato il maggior incremento del tasso di occupazione.

Dal lato dell'offerta, tra le determinanti della crescita di lungo termine dell'occupazione in Italia sono state individuate in particolare, una progressiva emersione dal lavoro irregolare, il contributo offerto dalla forza lavoro immigrata e l'incremento del tasso di occupazione femminile⁶³, che nel 2008 è stato pari al livello mai raggiunto in precedenza del 47,2%, pur restando il più basso dell'intera Unione europea a 27 paesi (se si esclude Malta). Queste componenti sono state particolarmente importanti in quei settori come le costruzioni e l'agricoltura, dove è minore la componente di partecipazione femminile, ma elevata la componente immigrata, e nei servizi dove è maggiore l'incremento del tasso di partecipazione al mercato del lavoro, accompagnato da una forte presenza femminile nel settore, con oltre 7,5mln di occupate.

Figura 1.14 **Occupati per settore di attività economica (dati destagionalizzati). Anni 2005-2009**

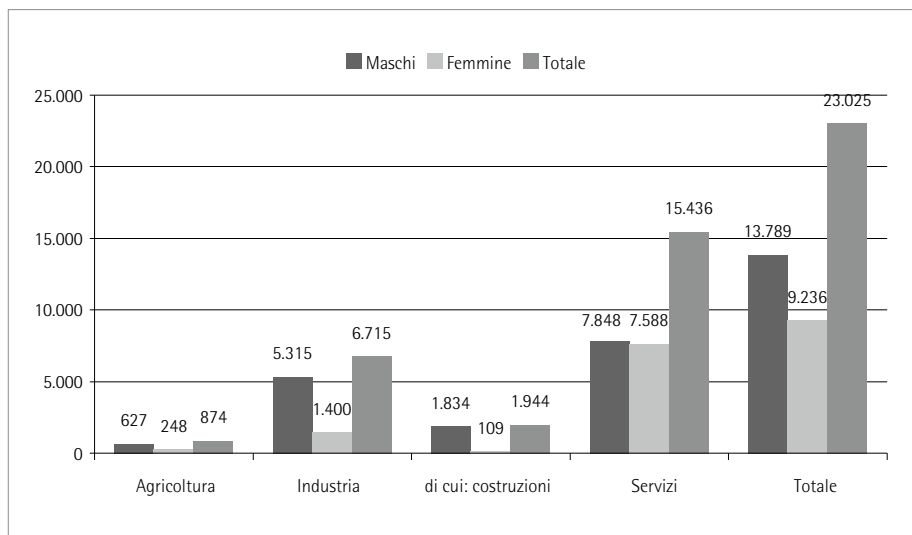


Fonte: elaborazione ISFOL su dati RCFL-ISTAT2009

63. Si ipotizza che questo dato sia coerente con il contestuale sviluppo delle forme contrattuali flessibili che caratterizzano in particolare questo segmento della forza di lavoro.

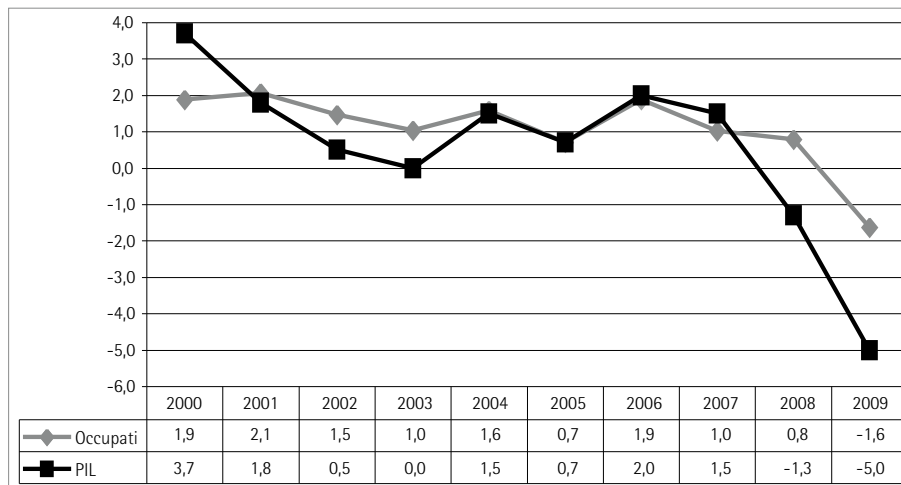
Durante la crisi, l'occupazione tiene in Italia grazie all'efficace funzionamento dei meccanismi di riduzione dell'orario medio di lavoro, attraverso la Cassa Integrazione guadagni e i contratti di solidarietà, più che in altre economie avanzate. Nell'ultimo biennio, tuttavia, sotto l'effetto della crisi economica, il valore medio del numero degli occupati è sceso nel 2009 a 23.025mila e il tasso di occupazione al 57,5%. Il tasso di disoccupazione ha ripreso a crescere e ha raggiunto, nel 2009, un valore medio del 7,8%, che è inferiore alla media dell'Unione (8,9%) e dell'eurozona (9,4%) e molto lontano dalla dimensione assunta dal fenomeno in Spagna (18,0%), ma presenta elementi di forte preoccupazione in relazione principalmente al dualismo territoriale del nostro paese e a segmenti specifici della forza di lavoro. Rispetto al dato medio nazionale, infatti, nel 2009 il tasso di disoccupazione nel mezzogiorno è pari al 12,5%; il tasso di disoccupazione femminile nel mezzogiorno è pari al 15,3%, ma il tasso di disoccupazione delle giovani tra i 15 e i 24 anni raggiunge il 40,9% contro il corrispettivo valore medio nazionale del 28,7%.

Figura 1.15 Occupati per settore di attività economica e per genere (dati destagionalizzati). Anno 2009



Fonte: elaborazione ISFOL su dati RCFL-ISTAT 2009

Figura 1.16 Variazione tendenziale del Pil e dell'occupazione. Anni 2001-2009



Fonte: elaborazione ISFOL su dati RCFL-ISTAT 2009

L'osservazione congiunta della crescita e dell'occupazione, della produttività del lavoro e degli altri fattori e, specificamente, del contributo offerto dai singoli *input* produttivi alla crescita del prodotto interno lordo, sono alla base dei raffronti internazionali tra sistemi produttivi. Particolare enfasi viene solitamente riservata agli indicatori di crescita economica e della produttività del lavoro, ma altre analisi (OCSE) ridimensionano l'importanza attribuita alla sola produttività del lavoro, definita in maniera isolata come rapporto tra quantità di prodotto e lavoro, e ne evidenziano l'interdipendenza con la tecnologia utilizzata (assumendo ad indicatore il tasso di accumulazione del capitale o, in alternativa, gli investimenti fissi) e gli altri fattori di produzione, cui si fa riferimento con il termine inglese di *Multy Factor Productivity*. La MFP viene definita in via residuale, rispetto alla funzione di produzione classica, come la parte della crescita del PIL che non può essere spiegata da incrementi dei fattori capitale e lavoro.

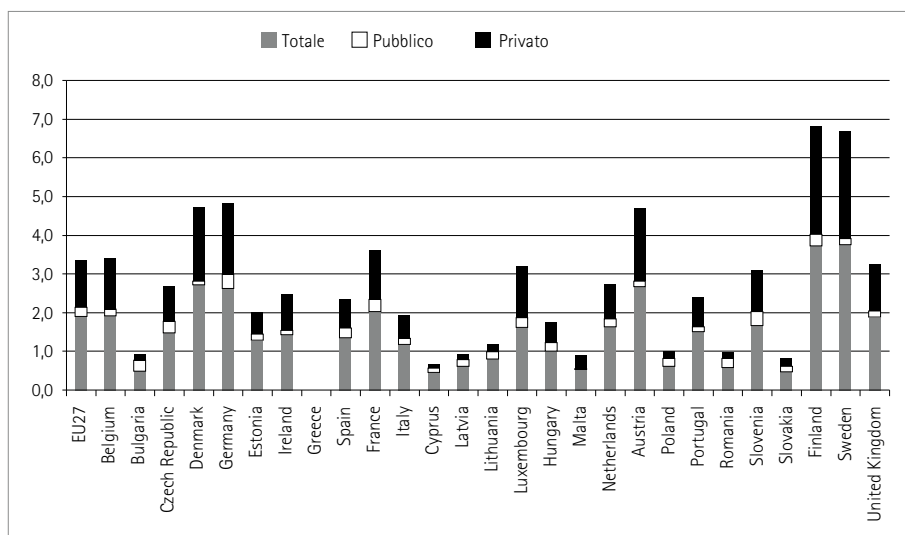
Uno degli obiettivi di questo genere di analisi è indagare se variazioni nella crescita del prodotto interno lordo siano state determinate da variazione nella composizione degli input produttivi, come ad esempio un maggiore ricorso al fattore lavoro, o uno spostamento verso l'uso delle nuove tecnologie. Le considerazioni variano, poi, a seconda che la produttività del lavoro, e l'interdipendenza con la MFP, siano stimate in relazione al numero degli occupati (reali o ULA) o alle ore lavorate.

Alcune evidenze, tratte dalla banca dati OCSE sulla produttività, mostrano un incremento del peso del contributo del capitale alla crescita del PIL a cavallo del millennio rispetto alla composizione prevalente all'inizio degli anni 90, almeno in parte attribuito ai forti investimenti nelle ICT, accompagnato da un ridimensionamento del peso del fattore lavoro

e da una crescita della componente MFP⁶⁴. L'Italia rappresenta un'eccezione rispetto alla tendenza generale: aumenta infatti l'importanza del contributo del fattore lavoro per la crescita del prodotto interno lordo; risulta in linea con la media OCSE rispetto all'importanza degli investimenti in ICT; ma la crescita del PIL non sembra beneficiare del contributo della MFP. "La produttività totale dei fattori, che approssima il progresso tecnico, le conoscenze e il capitale organizzativo delle imprese, ha sempre avuto un andamento positivo fino alla fine del decennio scorso, anche se con un trend decrescente; dal 2000 al 2003, invece, si è registrata nel nostro paese, una dinamica negativa pari a una caduta dello 0,6% in media ogni anno, contro incrementi dell'1,8% in Francia e dello 0,7% in Germania"⁶⁵.

Secondo la letteratura di riferimento dello studio OCSE, la stima del contributo della MFP alla crescita del PIL negli altri paesi, coglie gli aumenti di produttività determinati da: cambiamento tecnologico; vantaggi competitivi legati ad economie di scala; modalità organizzative più efficienti legate all'uso delle nuove tecnologie; riallocazione delle risorse su prodotti a più alto valore aggiunto.

Figura 1.17 Spesa totale in ricerca e sviluppo in percentuale al PIL



Fonte: dati EUROSTAT

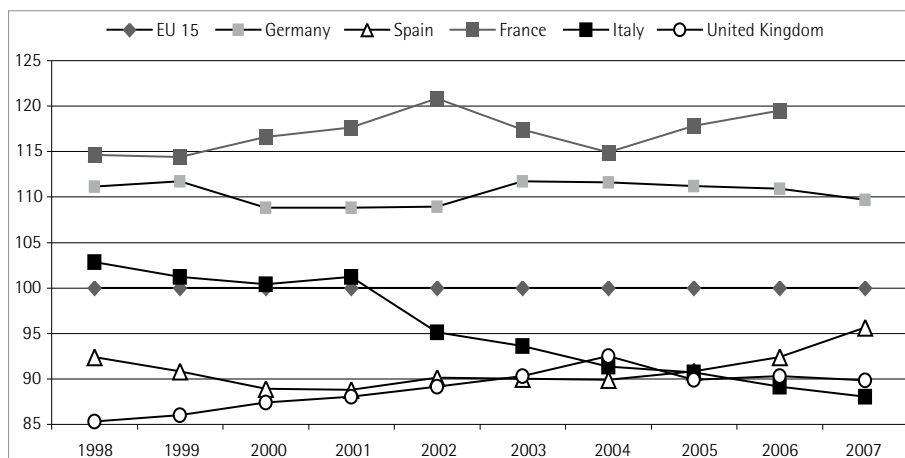
64. L'analisi svolta da Anita Wölfel e Dana Hajkova sulla banca dati OCSE sulla produttività, mette a raffronto i contributi alla crescita nei diversi Paesi in area OCSE in due differenti periodi, tra il 1990 e il 1995, e tra il 1995 e il 2003, cfr. Wölfel A. and Hajkova D. (2007).

65. Dal manifesto Acoella N., Leoni R., Tronti L. (2006), Per un nuovo Patto Sociale sulla produttività e la crescita, (citato in Relazioni di lavoro e teorie dell'organizzazione, Andrea Bernardi, Francesco Lauria) <http://www.pattosociale.altervista.org/>.

In Italia, moderazione salariale (introdotta con l'abrogazione dell'istituto della scala mobile e con gli accordi del 1993) e flessibilità contrattuale, e organizzativa, disciplinate con le riforme del mercato del lavoro varate tra il 1998 e il 2003, possono aver favorito un maggiore ricorso al fattore lavoro e aiutano a spiegare l'incremento del contributo alla determinazione del PIL. Si assiste nel paese ad una progressiva crescita dell'occupazione, sebbene caratterizzata da una crescente segmentazione nel mercato del lavoro, in precedenza sostanzialmente riconducibile a "lavoro regolare" e "lavoro nero", e oggi tra lavoro "standard", rappresentato da lavoratori dipendenti con contratto full-time a tempo indeterminato in unità produttive con più di 15 addetti (gli *insiders*), e "non-standard", o atipici, giovani/donne dipendenti sotto i 40 anni, che partecipano al processo produttivo con un contratto di lavoro diverso da quello prevalente (gli *outsiders*). La produttività del lavoro italiana ha invece segnato il passo e si è ridotta progressivamente nel raffronto con le altre principali economie europee. Mostra deboli segnali di recupero nella fase di maggiore espansione del ciclo economico, tra il 2004 e il primo semestre 2007, ma negli altri principali Stati membri lo sviluppo appare ragguardevole, mentre in Italia non consente il recupero dei livelli precedenti.

I dati del monte ore lavorate comparate all'andamento del PIL mostrano tra il 2000 e il 2007, anno precedente la crisi, dinamiche eterogenee. Il Prodotto interno lordo per ora lavorata nel raffronto con la media e con le maggiori economie europee (dati EUROSTAT), mostra un trend marcatamente discendente; a partire dal 2001 la produttività nel nostro paese scende sotto la soglia della media UE, fatta pari a 100, confermando l'evoluzione del dato della produttività per occupato (Italia/UE: da 105/100 nel 1995 a 95/100 nel 2006).

Figura 1.18 Produttività del lavoro per ora lavorata in alcuni Stati membri dell'Unione europea. Anni 1998-2007 (media EU15=100)



Fonte: ISFOL elaborazione su dati EUROSTAT-OECD

L'eterogeneità tra l'andamento del PIL, dell'occupazione e del monte ore, suggerisce che il numero degli occupati e la quantità delle ore lavorate non esauriscono l'analisi della qualità e delle condizioni del lavoro stesso, né spiegano la funzione di produzione⁶⁶ né gli altri fattori che determinano il successo del sistema economico nel suo complesso. Informazioni aggiuntive sembrano fornirci i dati OCSE su input capitale e lavoro, e Multi Factor Productivity (MFP)⁶⁷, relativi alle quattro grandi economie dell'Eurozona, Spagna, Germania, Francia e Italia.

In Italia e Spagna il ricorso prevalente a una funzione di produzione di tipo *labour intensive* appare abbastanza evidente ma la crescita della produttività totale dei fattori spagnola è molto elevata, si accompagna a tassi di crescita della produttività multi-fattore (MFP) positivi che determinano un tasso di crescita del PIL maggiore di quello italiano.

Il processo di accumulazione del capitale è sostanzialmente positivo in tutti gli Stati membri considerati e risulta particolarmente robusto in Spagna⁶⁸, dove maggiore è stato lo sviluppo nel settore delle costruzioni, poi colpito dal successivo crollo.

Tabella 1.4 Produttività totale dei fattori (scomposizione) per alcuni Stati membri dell'Unione europea. Anni 2000-2008

| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Growth of capital input (in per cent) | France | 1,0 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 |
| | Germany | 0,9 | 0,7 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 0,6 |
| | Italy | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,5 |
| | Spain | 1,4 | 1,4 | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,3 |

»»

66. Si consideri una funzione di produzione del tipo Cobb-Douglas in cui il prodotto al tempo t , Y_t , dipenda dal mix tra stock di capitale utilizzato K_t e quantità di lavoro N_t ; oltre che da una variabile A che sintetizza la tecnologia utilizzata nel sistema produttivo; detta altresì "Total Factor Productivity"; di seguito: $Y_t = A_t(K_t)^{1-\alpha}(N_t)^\alpha$.

67. Multi factor productivity (MFP), Produttività multi-fattore, si riferisce a variazioni dell'*output* in relazione ai diversi *inputs*. La MFP è un concetto di misura residuale, quale variazione dell'*output* non spiegata da variazioni del mix di *inputs* impiegati. Total factor productivity (TFP), Produttività totale dei fattori, è sinonimo di Multi-factor productivity (MFP); l'OCSE utilizza l'acronimo MFP in segno di prudenza rispetto alla capacità di tener conto del contributo alla crescita della produzione di tutti i fattori.

68. Dove il grosso degli investimenti sono stati però concentrati nel settore delle costruzioni: a bassa produttività del lavoro. La bassa accumulazione di capitale avviene malgrado un basso costo dell'indebitamento dovuto: sia al minor costo del denaro, rispetto al passato, dovuto alle politiche monetarie restrittive adottate dalla BCE in zona euro, sia al minore costo opportunità degli investimenti produttivi a fronte di bassi rendimenti delle attività finanziarie, "a parità di rischio".

| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Growth of labour input (in per cent) | France | 0,2 | 0,7 | -1,6 | -0,1 | 1,6 | 0,2 | -0,3 | 2,2 | 0,7 |
| | Germany | 0,4 | -0,4 | -1,1 | -1,0 | 0,4 | -0,5 | 0,2 | 1,3 | 1,0 |
| | Italy | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,3 | 0,1 | 1,3 | 1,0 | -0,1 |
| | Spain | 3,9 | 2,3 | 1,6 | 1,7 | 2,0 | 2,1 | 2,4 | 1,4 | 0,0 |
| Growth of Multi-factor productivity (in per cent) | France | 2,7 | 0,2 | 1,9 | 0,6 | 0,3 | 1,1 | 1,9 | -0,5 | -1,1 |
| | Germany | 1,9 | 0,9 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,9 | 2,5 | 0,6 | -0,3 |
| | Italy | 1,8 | 0,1 | -1,2 | -1,6 | 0,5 | -0,1 | 0,1 | -0,2 | -1,8 |
| | Spain | -0,3 | 0,0 | -0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,6 | -0,5 |
| Growth of Total-factor productivity (in per cent) | France | 1,1 | 1,7 | -0,9 | 0,5 | 2,1 | 0,8 | 0,3 | 2,9 | 1,3 |
| | Germany | 1,3 | 0,3 | -0,6 | -0,7 | 0,7 | -0,2 | 0,6 | 1,9 | 1,5 |
| | Italy | 1,9 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,0 | 0,8 | 2,0 | 1,7 | 0,5 |
| | Spain | 5,3 | 3,6 | 2,9 | 3,0 | 3,2 | 3,4 | 3,8 | 2,9 | 1,4 |

Fonte: elaborazione ISFOL su dati OECD

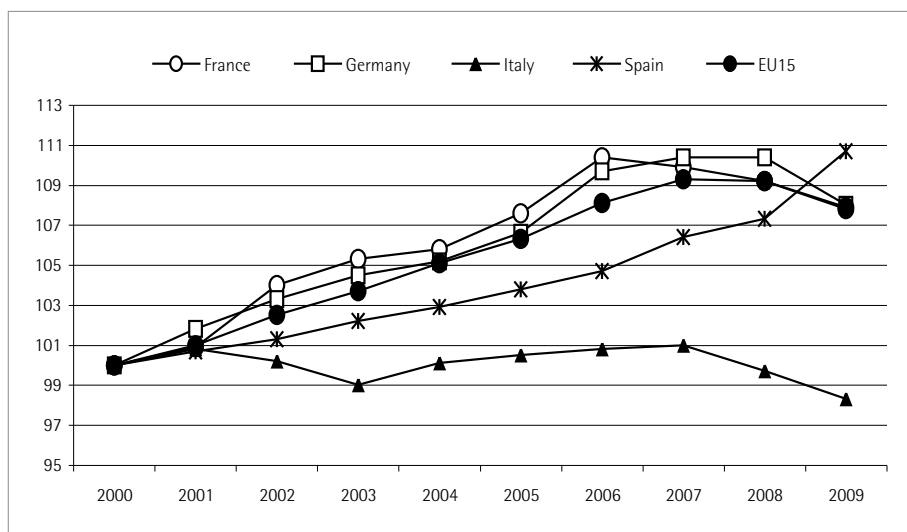
In Italia, il tasso di crescita degli investimenti fissi, pure positivo, sembra subire una decelerazione a partire dal 2003, mentre aumenta il tasso di crescita del ricorso al fattore lavoro. Tuttavia, è comunque l'unico Stato membro tra quelli esaminati in cui una crescita della Produttività totale s'accompagna a valori negativi della MFP⁶⁹ e stagnazione economica durante quasi tutto il periodo esaminato⁷⁰. L'indicatore raccoglie probabilmente la somma di alcuni problemi strutturali, legati alla dimensione d'impresa, alla dipendenza energetica, al dualismo territoriale, all'insufficiente investimento in ricerca e sviluppo, al ritardo nello sviluppo delle infrastrutture e alla qualità dei servizi della pubblica amministrazione.

Dall'analisi della relazione tra crescita, produttività e dinamiche nel mercato del lavoro, l'ipotesi che si profila è che la specializzazione produttiva nei settori tradizionali e il ricorso ad una funzione di produzione di tipo *labour intensive* possano aver portato in questi anni anche un profondo mutamento dell'*input* lavoro immesso nel processo di produzione.

69. Si denunciano tra le cause, la tradizionale insufficienza dimensionale del sistema produttivo e l'arretratezza dei servizi della pubblica amministrazione alle imprese, il costo del "trasporto su gomma" in un territorio esteso e con una forte dipendenza energetica dall'estero.

70. La Banca Mondiale tra i 10 fattori per valutare un paese *business friendly* considera: l'efficienza della giustizia civile (in Italia occorre quattro anni nel 2007 per ottenere attraverso un giudice il rispetto di un contratto), tempi e costi di apertura/chiusura di un'azienda, la flessibilità del lavoro, l'accesso al credito, il pagamento delle tasse, la burocrazia per gli scambi con l'estero (*Doing business*, Rapporto, 2008), The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (2007).

Figura 1.19 Produttività del lavoro per alcuni Stati membri dell'Unione europea. Anni 2000-2009 (numero indice: 2000=100)



Fonte: elaborazione ISFOL su dati OECD

La produttività del lavoro in Italia, già caratterizzata da un trend negativo nel nostro paese, rispetto a Francia, Spagna e Germania, peggiora ulteriormente durante la crisi a causa della caduta del valore aggiunto, in misura maggiore rispetto alla riduzione del numero degli occupati e del numero delle ore lavorate. Si aggrava dunque il difficile quadro macroeconomico che scaturisce dall'analisi comparata a livello europeo e internazionale della produttività del lavoro nel nostro paese e conferma i fattori di forza e di debolezza del nostro sistema economico.

Il più ampio ricorso a strumenti di flessibilità contrattuale, vecchi e nuovi, nel mercato del lavoro unitamente a moderazione salariale seguita agli accordi del '93 contribuiscono a spiegare la tenuta del sistema fino al deflagrare della crisi. Le imprese italiane potrebbero aver sfruttato i margini di l'aggiustamento, a parità di prodotto e di processo, offerti dal contenimento del costo del lavoro e dalla flessibilità numerica⁷¹ (più che *funzionale*), sia rispetto alla durata, sia alle modalità di impiego, in *fine-tuning* con l'introduzione di alcune riforme nel mercato del lavoro in Italia.

71. La flessibilità, intesa come possibilità di espandere e/o contrarre sia il numero degli addetti, sia le ore lavorate, appare nel breve termine una scelta razionale, seppure, per i lavoratori, la scelta di una forma contrattuale flessibile, in mancanza di un efficace sistema di ammortizzatori sociali, possa assumere carattere "non volontario". Ciò induce specialmente i nuovi entrati nel mercato del lavoro, ancora oggi, a ritenere la transizione verso un contratto a tempo indeterminato l'unica via d'accesso alla sicurezza.

Se flessibilità e moderazione salariale hanno consentito, sia di contenere la perdita di competitività di fronte alla sfida in atto della globalizzazione, sia di aumentare il numero degli occupati, la crisi ha messo in discussione il modello del sistema produttivo italiano. Gli ammortizzatori sociali hanno tenuto sotto controllo la perdita di posti di lavoro, i costi economici e sociali sono stati distribuiti sul sistema paese, ma il protrarsi del differenziale di produttività, richiede misure di politica industriale e efficienza amministrativa, mentre gli effetti di breve termine dell'aggiustamento suggeriscono di rafforzare le misure di politica del lavoro.

Occorre capire in che tempi, se e come, la ricerca di un nuovo equilibrio sui mercati dei prodotti e dei fattori a seguito della crisi porterà, attraverso incrementi di produttività dei fattori e un processo virtuoso di crescita economica, alla creazione di maggiori e migliori posti di lavoro, e se questo potrà compensare la perdita di posizioni lavorative nel mercato del lavoro a seguito dell'aggiustamento nel sistema produttivo. Occorre evitare, al contempo, che il sistema economico si assesti su una frontiera della produzione che implichi una allocazione delle risorse sub-ottimale e che la crisi consolidi un processo di segmentazione del mercato del lavoro, conduca ad un aumento della disoccupazione strutturale e estenda l'area dello svantaggio sociale.

2 Obiettivi di Lisbona, ciclo di vita e occupazione

2.1 L'investimento in istruzione e la sua spendibilità nel mercato del lavoro*

Introduzione

Il capitale umano è definito come l'insieme di doti, di capacità e di competenze individuali innate e di conoscenze acquisite a scuola e nei corsi di formazione professionale (OECD, 2007b)⁷². Il capitale umano è fonte di creatività e di innovazione e quindi del vantaggio competitivo sia del singolo individuo che dell'intera società di cui questi è parte.

Alla formazione del capitale umano contribuiscono congiuntamente, interagendo tra di loro, vari fattori quali la scolarità, il background familiare, l'ambiente sociale (in particolare il gruppo dei pari: amici, colleghi, ecc.), le attitudini, i tratti emotivi del carattere, la formazione professionale e le esperienze lavorative.

L'istruzione è uno dei fattori di maggior rilievo nella costruzione del capitale umano, poiché le conoscenze e le abilità acquisite tramite il percorso di studi accrescono le competenze, il sapere e il saper fare delle persone e più in generale, le capacità degli individui in termini di miglioramento delle prospettive di vita.

Cipollone e Sestito (2010) affermano infatti che "la scolarità aiuta le persone a compiere scelte più consapevoli e basate su dati oggettivi e meno soggette ad errori sistematici, rispetto per esempio al proprio stile di vita, alla cura delle proprie condizioni di salute, ai comportamenti in quanto consumatore e risparmiatore, alla stessa partecipazione alla vita politica e sociale" (Cipollone e Sestito, 2010: p. 91).

Per formare e accrescere il capitale umano i singoli individui, e le società nel loro complesso, sostengono dei costi di natura monetaria connessi alla scolarità: effettuano cioè degli investimenti in istruzione.

* Di Valentina Gualtieri.

72. Negli anni si sono sviluppate molte definizioni di capitale umano che differiscono nelle terminologie utilizzate ma non nella sostanza. Un'altra definizione molto utilizzata è "il capitale umano è insieme di competenze e conoscenze, sapere e saper fare degli individui" (Cipollone e Sestito, 2010).

L'investimento del singolo individuo può essere visto in termini di innalzamento del proprio livello di istruzione e, soprattutto, in termini di abilità e competenze acquisite nel corso degli studi effettuati.

Nella teoria economica, l'investimento in capitale umano è definito come il prodotto di una decisione razionale di investimento in istruzione che il singolo individuo effettua, in base alla quale rinuncia a un guadagno immediato per ottenere un guadagno futuro di maggior valore, avendo valutato che i benefici di tale investimento sono superiori ai costi (Becker, 1964). In altre parole, il vantaggio di trovare più facilmente un'occupazione di qualità più elevata, a maggior qualificazione e a cui è connesso un flusso di retribuzione migliore e costante o crescente nel tempo, aumenta all'innalzarsi del livello di istruzione posseduto.

L'accumulazione di capitale umano ha importanti ricadute non solo in termini di benefici privati ma anche per la collettività. Il Consiglio europeo della primavera 2005, nelle sue conclusioni, enfatizza il ruolo degli investimenti in capitale umano in quanto fondamentali per la crescita economica, per l'aumento dell'occupazione, della coesione sociale e della competitività dei paesi⁷³. Il capitale umano si colloca dunque in una posizione di assoluto rilievo nell'ambito di una strategia di crescita economica sostenuta ed equa. L'investimento della collettività in capitale umano può essere valutato in termini di finanziamenti pubblici all'istruzione e di politiche attuate per migliorare la qualità del sistema scolastico e universitario.

Il presente contributo si colloca in tale quadro di riferimento teorico e ha l'obiettivo di analizzare l'evidenza empirica della situazione italiana, nel confronto con altre realtà europee, in termini di investimento in istruzione e di spendibilità di tale investimento nel mercato del lavoro.

I risultati dell'analisi mettono in luce l'esistenza di disparità tra l'Italia e gli altri paesi dell'Unione europea considerati: in Italia, comparativamente, gli individui investono poco in istruzione. Uno dei motivi sta nel fatto che l'investimento in istruzione, soprattutto per titoli di studio elevati, non è adeguatamente ricompensato. La scelta di proseguire gli studi oltre l'età dell'obbligo scolastico non appare infatti particolarmente premiante dal punto di vista della riduzione della probabilità di disoccupazione, e appare poco vantaggiosa dal punto di vista dei rendimenti economici, ovvero delle retribuzioni percepite da chi invece è occupato.

La prima parte del contributo è dedicata alla contestualizzazione della situazione italiana relativamente ai tassi di scolarità specifici secondo i differenti livelli di istruzione, ai livelli di conoscenze e abilità acquisite dagli studenti di 15 anni e al monitoraggio degli andamenti di alcuni degli indicatori definiti dalla Strategia europea per l'occupazione. Successivamente viene mostrata la situazione italiana in termini di finanziamento per l'istruzione.

73. Il Consiglio europeo della primavera 2005 sottolinea, nel documento conclusivo, che "il capitale umano è l'attivo più importante per l'Europa" (Consiglio dell'Unione europea, 2005).

Nella seconda parte del lavoro, una volta dimostrata empiricamente la relazione esistente tra livelli di istruzione e probabilità di essere occupati, si analizza la partecipazione al mercato del lavoro in relazione ai differenti livelli di istruzione, sempre in un'ottica comparativa. Vengono poi valutati gli effetti dell'investimento in istruzione sia in termini di possibilità di lavorare sfruttando gli *skill* acquisiti durante il percorso di studi, sia in termini di differenziali salariali e di rendimenti economici, e si traggono infine le principali conclusioni.

I livelli di istruzione

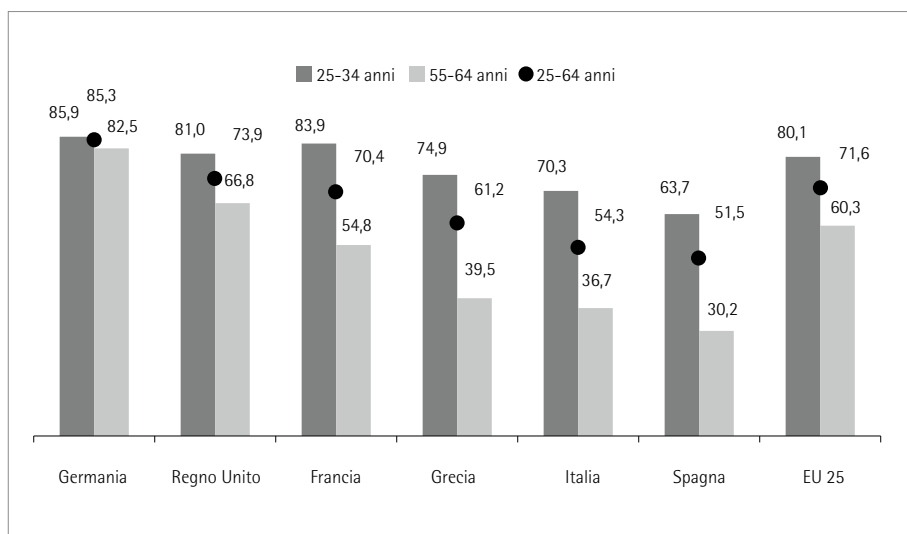
Una misura, riduttiva ma comunque utile, dell'investimento in istruzione è rappresentata dai tassi di scolarizzazione, ossia la composizione della popolazione in base ai livelli di istruzione.

L'Italia è caratterizzata da un basso tasso di scolarizzazione post obbligatoria, nonostante nell'ultimo trentennio vi sia stata una significativa crescita della partecipazione agli studi superiori e universitari. Nel confronto internazionale il nostro paese presenta un'incidenza di persone con almeno un diploma di scuola secondaria superiore⁷⁴ piuttosto bassa, qualsiasi sia la fascia d'età presa in esame: tra i sistemi economici considerati ai fini dell'analisi soltanto la Spagna ha delle quote più basse del nostro paese. In riferimento alla popolazione di 25-64 anni, infatti, in Italia le persone con almeno il diploma sono 54 su 100; tale valore si incrementa di circa 18 punti se si considera la media nell'Unione europea (EU-25) e raggiunge valori decisamente elevati per economie quali la Germania (85,3%). Quando ci si concentra sui 25-34enni, la quota di quanti hanno conseguito almeno un diploma di scuola secondaria di II° aumenta notevolmente. In Italia il 70% dei giovani tra i 25 e i 34 anni ha un titolo di studio superiore alla licenza media: tale quota risulta comunque bassa rispetto alla media EU-25 e rispetto ad altri Stati membri quali la Germania (85,9%), la Francia (83,9%), il Regno Unito (81,0%) e la Grecia (74,9%). Tuttavia, le differenze sono di dimensioni più contenute, a testimonianza del fatto che la crescita della scolarità di massa è per l'Italia fenomeno relativamente recente (fig. 2.1). Nonostante tali contenute incidenze registrate nel nostro paese, si osserva una propensione crescente della popolazione a investire in istruzione, come si può desumere dall'aumento negli anni della quota di quanti possiedono almeno il diploma di scuola superiore: se si confronta la generazione di coloro che hanno da poco conseguito almeno un titolo di scuola secondaria superiore (25-34enni) con quella dei loro potenziali genitori (55-64enni) si nota una differenza, in termini di incidenza, del 33,6%, che è il valore più elevato rispetto agli altri paesi presi in esame.

74. La scuola secondaria di I° indica, nelle nuove definizioni, quella che un tempo veniva chiamata scuola media e che nella classificazione internazionale ISCED equivale al livello 2; altresì la scuola secondaria di II° è la scuola superiore che nella classificazione ISCED assume valori 3 e 4. L'università, anche definita scuola terziaria, nella classificazione ISCED ha valori 5 e 6.

Il ritardo presentato dall'Italia nell'innalzamento della scolarità di base si riflette in maniera decisiva sui tassi di istruzione universitaria, amplificando ancor più i divari con gli altri paesi presi in esame. Dettagliando maggiormente l'analisi e considerando soltanto le persone con istruzione terziaria, infatti, la situazione dell'Italia non risulta migliorare. Per le persone a più elevato investimento in istruzione, qualunque sia la fascia d'età presa in esame, l'Italia presenta nel tasso di scolarità universitario valori molto bassi e nettamente distanti dalle altre economie prese in considerazione: nel 2009 l'incidenza di 25-64enni con titolo universitario sul totale della popolazione è in Italia del 14,5%, quota nettamente inferiore alla media EU-25 (25,7%) e la metà di quella registrata in paesi quali il Regno Unito (33,1%), la Spagna (29,7%) la Francia (28,7%) (tab. 2.1).

Figura 2.1 Persone che hanno completato almeno l'istruzione secondaria di II° per classi d'età (% nelle tre classi d'età: 25-34 anni, 55-64 anni e 25-64 anni). Anno 2009



Fonte: DB EUROSTAT (2010)

Tabella 2.1 **Persone che hanno completato l'istruzione universitaria per classi d'età e genere (% sulla popolazione). Anno 2009**

| | | 25-64 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 |
|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| EU 25 | Donne | 26,4 | 37,1 | 28,7 | 22,2 | 16,8 |
| | Uomini | 25,0 | 28,9 | 26,3 | 22,8 | 21,6 |
| | <i>Totale</i> | <i>25,7</i> | <i>32,9</i> | <i>27,5</i> | <i>22,5</i> | <i>19,1</i> |
| Germania | Donne | 23,0 | 26,9 | 24,3 | 22,5 | 18,3 |
| | Uomini | 29,6 | 24,4 | 31,0 | 30,2 | 32,3 |
| | <i>Totale</i> | <i>26,3</i> | <i>25,6</i> | <i>27,7</i> | <i>26,4</i> | <i>25,2</i> |
| Grecia | Donne | 22,9 | 33,7 | 26,6 | 18,8 | 10,6 |
| | Uomini | 22,7 | 24,1 | 24,9 | 23,0 | 17,9 |
| | <i>Totale</i> | <i>22,8</i> | <i>28,7</i> | <i>25,7</i> | <i>20,8</i> | <i>14,1</i> |
| Spagna | Donne | 30,7 | 43,5 | 36,2 | 23,9 | 12,9 |
| | Uomini | 28,7 | 33,3 | 31,0 | 26,6 | 20,4 |
| | <i>Totale</i> | <i>29,7</i> | <i>38,2</i> | <i>33,5</i> | <i>25,2</i> | <i>16,6</i> |
| Francia | Donne | 30,5 | 47,6 | 34,6 | 22,8 | 17,8 |
| | Uomini | 26,8 | 38,9 | 30,1 | 19,8 | 18,3 |
| | <i>Totale</i> | <i>28,7</i> | <i>43,3</i> | <i>32,4</i> | <i>21,4</i> | <i>18,0</i> |
| Italia | Donne | 16,0 | 24,6 | 17,5 | 12,1 | 9,5 |
| | Uomini | 13,0 | 15,8 | 13,5 | 11,5 | 11,1 |
| | <i>Totale</i> | <i>14,5</i> | <i>20,2</i> | <i>15,4</i> | <i>11,8</i> | <i>10,3</i> |
| Regno Unito | Donne | 33,5 | 41,5 | 35,4 | 31,6 | 24,8 |
| | Uomini | 32,7 | 38,0 | 33,7 | 30,6 | 28,1 |
| | <i>Totale</i> | <i>33,1</i> | <i>39,7</i> | <i>34,6</i> | <i>31,1</i> | <i>26,4</i> |

Fonte: DB EUROSTAT (2010)

L'analisi dei dati relativi alla distribuzione per genere in termini di tassi di scolarità universitaria, inoltre, mette in evidenza una posizione relativa della componente femminile migliore in tutti i paesi considerati, compresa l'Italia: la quota di donne in possesso di titoli universitari è infatti più consistente di quella maschile, sebbene in proporzioni diverse. In Italia, in particolare, ben il 16,0% delle donne di 25-64 anni è in possesso di

titoli universitari (contro il 13,0% degli uomini). Tale dato è sorprendente, se si pensa alla ridotta spendibilità dei loro titoli sul mercato del lavoro, come segnalano i bassi tassi di occupazione femminile e la segregazione occupazionale delle donne in occupazioni meno qualificate (Centra e Cutillo, 2009).

Lo studio dei dati relativi alla distribuzione per età delle persone in possesso di titoli universitari richiama l'attenzione sulla diversa diffusione dell'istruzione universitaria nelle distinte classi di età. La quota di persone con istruzione universitaria è più rilevante nelle generazioni più giovani rispetto a quelle più anziane in tutti i paesi considerati e nella media EU-25, ad eccezione della Germania, dove l'accesso all'istruzione terziaria è stato promosso in maniera generalizzata tra la popolazione già dal Secondo dopoguerra, assicurando così una diffusione dell'istruzione universitaria omogenea in tutte le generazioni. In Italia, invece, la diffusione dell'istruzione universitaria varia a seconda della generazione considerata: soltanto il 10,3% della popolazione della generazione del Secondo dopoguerra (i 55-64enni) è infatti in possesso di titoli universitari, ma se si considera la generazione dei "figli" di tale gruppo di età, ovvero i 25-34enni, tale percentuale raddoppia, a indicare un cambiamento nella concezione dell'investimento in istruzione veicolato dalle trasformazioni dell'economia italiana e del mercato del lavoro. Ciò è ancor più vero se si guarda alla sola componente femminile: se nella generazione del Secondo dopoguerra le donne con istruzione universitaria rappresentavano il 9,5% del totale della popolazione e gli uomini l'11,1%, le proporzioni si sono ribaltate nella generazione dei "figli", e le donne con istruzione universitaria sono il 10% in più rispetto agli uomini, come segnalato già in precedenza.

Dai risultati sin qui ottenuti è evidente che i livelli di istruzione della popolazione italiana sono ancora piuttosto bassi anche se, negli anni e soprattutto per le generazioni più giovani, si è assistito a un miglioramento della situazione relativa.

Come precedentemente affermato, considerare unicamente i tassi di scolarizzazione come indicatore di investimento in istruzione e, più in generale, come livello di capitale umano, è piuttosto riduttivo, giacché la semplice frequenza di una scuola o dell'università non garantisce necessariamente l'acquisizione di determinate competenze e conoscenze. Nel computo di tali grandezze è infatti importante tener conto anche di altre dimensioni che dovrebbero catturare la variabile latente che viene identificata comunemente con il termine di *skill*. In tal senso, a livello internazionale, informazioni interessanti, anche se parziali, sono desumibili dall'indagine Pisa (*Programme for International Student Assessment*) (OECD, 2007a) che considera i soli studenti quindicenni⁷⁵. L'obiettivo di tale indagine è quella di valutare le competenze⁷⁶ che sono ritenute es-

75. L'informazione sui quindicenni è molto importante, anche se parziale, poiché si tratta di una età prossima alla fine dell'obbligo scolastico.

76. La competenza viene definita come la capacità di dare risposte a domande complesse, espresse non in astratto ma in un contesto concreto, mobilitando tutte le proprie risorse intellettuali. L'essere competenti implica perciò non solo il possesso di certe conoscenze ma anche la capacità di saperle utilizzare nel modo più adatto per

senziali per la piena partecipazione alla società e alla vita adulta. Tali competenze nel concreto sono rilevate tramite dei test relativi alla lettura e alla comprensione di un testo scritto, all'abilità matematica e alle nozioni scientifiche. In Italia non sembra che la minore partecipazione relativa ai livelli formativi più elevati si associ a una migliore qualità degli studi, almeno per quello che riguarda l'istruzione secondaria. Dall'indagine emerge infatti come in tutte e tre le discipline gli studenti italiani abbiano conoscenze inferiori rispetto alla media dei paesi europei e dei paesi dell'OCSE: l'Italia mostra un ritardo in ciascuno degli ambiti indagati.

Relativamente alle competenze in nozioni scientifiche i paesi dell'OCSE hanno un punteggio medio pari a 500, mentre l'Italia fa registrare uno svantaggio di 25 punti e si colloca alla quintultima posizione della graduatoria complessiva (fig. 2.2). Considerando i sette livelli di competenze (0 livello minimo, 6 livello massimo), si osserva che per la media OCSE il 19% degli studenti si trova al di sotto del livello 2 e il 9% ha un punteggio che li fa collocare al livello 5 e 6. Nel caso dell'Italia tali valori sono molto differenti in quanto più di un quarto dei nostri studenti ha un punteggio al di sotto del livello 2 e soltanto 5 studenti su 100 hanno un punteggio che li colloca tra il livello 5 e 6 (in particolare sul sesto livello si colloca solo lo 0,4% della popolazione esaminata).

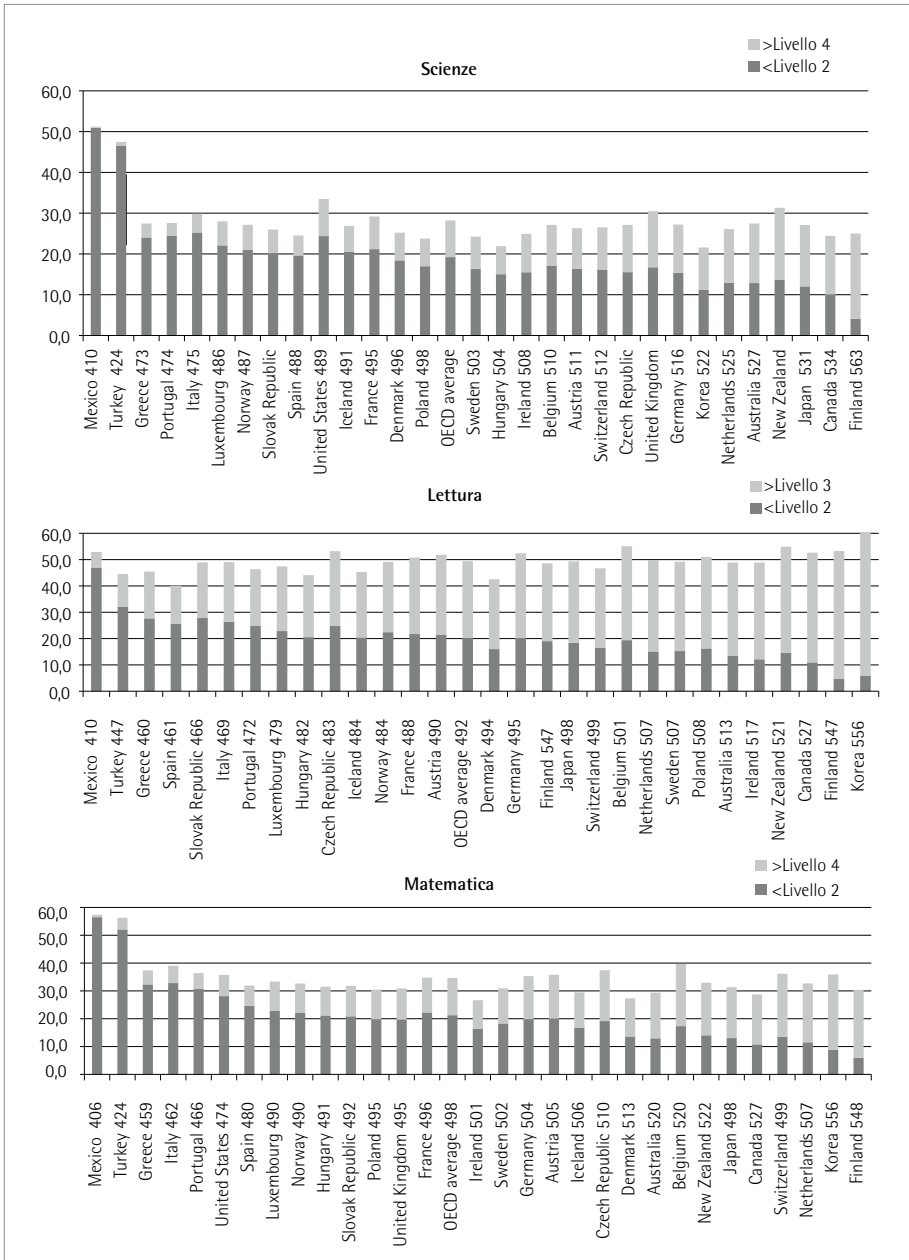
I risultati riguardanti le competenze in matematica non si discostano di tanto da quelli registrati per le nozioni scientifiche: mentre per la media OCSE il 21% degli studenti si colloca al di sotto del livello 2 e il 13% al livello 5 e 6, in Italia tali quote sono rispettivamente del 33% e 6%.

La situazione sembra leggermente migliorare quando si guarda alla capacità di lettura dei nostri ragazzi: nella graduatoria dei paesi l'Italia si colloca nella sestultima posizione, ma la quota di quanti hanno una elevata capacità di lettura è pari al 22% (contro il 29% ottenuto come media dei paesi dell'OCSE). Risulta comunque estremamente elevata la percentuale di quanti hanno scarse capacità di lettura (29% in Italia e 20% nella media OCSE).

Dallo studio di tali punteggi si può dunque concludere che la peculiarità della situazione italiana è ravvisabile nella contemporanea presenza di molti studenti dalle performance deludenti non controbilanciata da una significativa presenza di studenti con performance brillanti.

soddisfare una data richiesta (OECD, 2007a). L'indagine Pisa viene effettuata con cadenza triennale, la prima è stata realizzata nel 2000; in questa sede prenderemo in esame i risultati ottenuti nella terza edizione (Pisa, 2006) poiché quelli relativi all'indagine condotta nel 2009 ancora non sono stati diffusi.

Figura 2.2 Percentuale degli studenti migliori e peggiori sulla scala Pisa 2006 per competenze (in scienze, matematica e lettura). Anno 2006



Fonte: Base dati PISA 2006 dell'OCSE

Il Consiglio europeo di Lisbona, nel marzo del 2000, si è posto come obiettivo strategico la trasformazione dell'Unione europea in un'economia più competitiva e dinamica, basata sulla conoscenza, capace di una crescita economica sostenibile, con più posti di lavoro, più qualificati e con una maggiore coesione sociale.

La realizzazione di tale obiettivo, che punta in sostanza ad un innalzamento concreto del capitale umano della popolazione, ha costituito una sfida decisiva e per questo è stato importante fissare dei parametri di riferimento (o *benchmark*) in relazione ai quali misurare i progressi dei singoli paesi dell'UE e più in generale dell'Europa.

Si ritiene opportuno a tal proposito analizzare la situazione italiana rispetto a due dei più incisivi indicatori di riferimento, relativamente al contesto della scolarizzazione della popolazione, suggeriti dalla Commissione europea ed inseriti nella *guideline* n. 23: *Early school leavers* (Persone di 18-24 anni con al massimo la licenza media non iscritte a scuola o a corsi di formazione); *Youth education attainment level* (persone di 20-24 anni che hanno completato almeno l'istruzione secondaria di II°).

L'abbandono prematuro degli studi è uno dei risultati del cattivo funzionamento del sistema scolastico e formativo. Per questo la quota di giovani che abbandonano prematuramente gli studi è un indicatore largamente utilizzato per misurare le *policy* attuate in materia di istruzione e formazione.

Secondo gli obiettivi posti nella Strategia di Lisbona, entro il 2010 gli Stati membri avrebbero dovuto abbassare la quota di ragazzi di 18-24 anni che abbandonano prematuramente la formazione ad un valore inferiore al 10%.

Tale obiettivo è decisamente distante dai valori osservati in Italia: il nostro paese ha ancora circa dieci punti di differenza da colmare (un ragazzo su cinque non consegue né diploma né qualifica professionale) presentando inoltre uno svantaggio rispetto ai partner europei. Gli *early school leavers* sono in Italia, nel 2008, il 19,7% a fronte del 14,8% dell'EU-25 e dell'11,8% di Francia e Germania (fig. 2.3). Da questo punto di vista si osserva, però, un netto recupero dell'Italia negli anni: nel 2000, lo stesso indicatore, infatti, segnalava una quota di giovani in deficit formativo ben più elevata e pari al 25,1%; il progresso effettuato in questi 8 anni dall'Italia è pari a 5,4 punti percentuali contro i 2,4 della media europea.

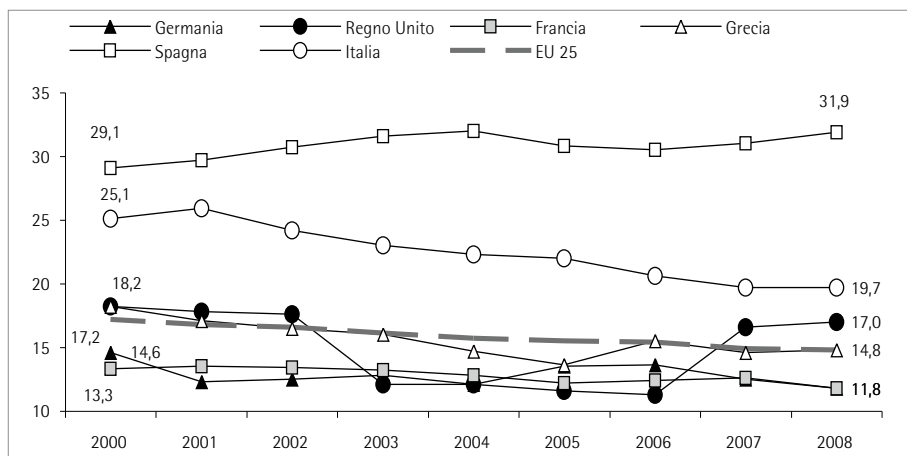
Il *benchmark* fissato al 2010 per il tasso di scolarizzazione superiore, definito come la percentuale della popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore, è pari all'85%.

In questo contesto, l'Italia si colloca tra gli Stati membri con il tasso di scolarizzazione dei 20-24enni più basso rispetto alla media EU-25 (che per l'anno 2008 è pari al 78,2%) (fig. 2.4).

Nel 2008, infatti, i ragazzi di 20-24 anni che in Italia hanno almeno un titolo di studio di scuola secondaria di II° sono 77 su 100 (il valore nel 2009 è diminuito passando al 75,8%): un ragazzo su quattro nella medesima fascia d'età non ha un livello di istruzione "accettabile" che favorisca, quindi, un migliore e più agevole accesso nel mercato del lavoro. Tra i paesi presi in esame al di sotto della media EU-25 vi sono anche Spagna e Grecia, mentre nessun paese nel 2008 ha raggiunto una percentuale pari o superiore all'85%.

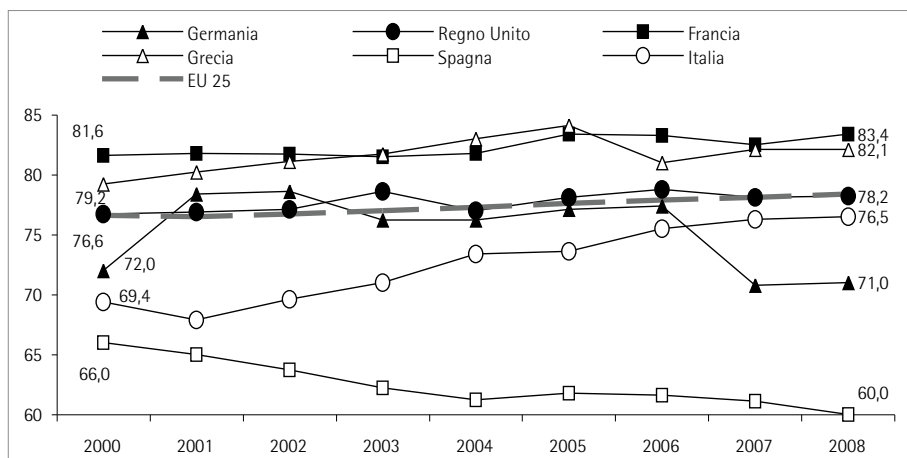
Tuttavia, tale indicatore per tutti i paesi considerati, fatta eccezione per la Spagna, ha mostrato negli anni una dinamica positiva. D'altronde l'analisi della popolazione per titolo di studio e per classe d'età, effettuata in precedenza, ha mostrato gli effetti di tale progresso.

Figura 2.3 Early school leaver per Paesi (% sulla popolazione). Anni 2000-2008



Fonte: DB EUROSTAT (2010)

Figura 2.4 Youth education attainment level per Paesi (% sulla popolazione). Anni 2000-2008



Fonte: DB EUROSTAT (2010)

Il finanziamento per l'istruzione

La spesa pubblica in istruzione e formazione – misurata in rapporto al prodotto interno lordo – rappresenta uno degli indicatori chiave per valutare gli investimenti in istruzione effettuati dalla collettività nel suo complesso nonché le *policy* attuate in materia di crescita e valorizzazione del capitale umano. Tale indicatore consente, infatti, di quantificare, a livello nazionale e internazionale, quanto i paesi spendono per migliorare le strutture e incentivare insegnanti e studenti a partecipare ai percorsi formativi.

Nel 2007 in Italia l'incidenza della spesa in istruzione sul complesso del Pil, per tutti i livelli di istruzione, è pari al 4,3%, valore inferiore alla media europea e a tutte le economie prese in considerazione (tab. 2.2).

Tabella 2.2 Spesa pubblica per l'istruzione in percentuale sul PIL, secondo il livello di istruzione. Anni 2000-2007

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Totale</i> | | | | | | | | |
| EU 25 | - | - | - | - | - | - | 5,1 | 5,0 |
| Euro area (15) | - | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 4,9 | 4,9 | 4,8 |
| Germania | 4,5 | 4,5 | 4,7 | 4,7 | 4,6 | 4,5 | 4,4 | 4,5 |
| Grecia | 3,4 | 3,5 | 3,6 | 3,6 | 3,8 | 4,0 | - | - |
| Spagna | 4,3 | 4,2 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,2 | 4,3 | 4,4 |
| Francia | 6,0 | 5,9 | 5,9 | 5,9 | 5,8 | 5,7 | 5,6 | 5,6 |
| Italia | 4,6 | 4,9 | 4,6 | 4,7 | 4,6 | 4,4 | 4,7 | 4,3 |
| Regno Unito | 4,5 | 4,6 | 5,1 | 5,2 | 5,2 | 5,4 | 5,5 | 5,4 |
| <i>Primaria</i> | | | | | | | | |
| EU 25 | - | - | - | - | - | - | 1,2 | 1,2 |
| Euro area (15) | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,0 |
| Germania | - | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| Grecia | - | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | - | - |
| Spagna | - | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| Francia | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,2 |
| Italia | - | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,1 |
| Regno Unito | - | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,6 | 1,7 |

»»

segue
Tabella 2.2

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Secondaria</i> | | | | | | | | |
| EU 25 | - | - | - | - | - | - | 2,3 | 2,2 |
| Euro area (15) | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| Germania | - | 2,3 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,3 | 2,2 | 2,3 |
| Grecia | - | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | - | - |
| Spagna | - | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| Francia | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,8 | 2,8 | 2,7 | 2,6 | 2,6 |
| Italia | - | 2,4 | 2,2 | 2,3 | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,0 |
| Regno Unito | - | 2,2 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,4 | 2,4 | 2,5 |
| <i>Terziaria</i> | | | | | | | | |
| EU 25 | - | - | - | - | - | - | 1,1 | 1,1 |
| Euro area (15) | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| Germania | - | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| Grecia | - | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,3 | 1,5 | - | - |
| Spagna | - | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Francia | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| Italia | - | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| Regno Unito | - | 0,8 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,2 | 1,1 | 0,9 |

Fonte: DB EUROSTAT (2010)

Dall'analisi dei dati risulta che il ciclo scolastico dove l'Italia investe in minor misura, e dove il divario rispetto agli altri paesi considerati è più marcato, è quello universitario: infatti, fatto cento il totale del Pil, l'Italia ha speso per l'istruzione universitaria nel 2007 soltanto lo 0,8% a fronte della media EU-25 pari all'1,1%. Il dato italiano, decisamente contenuto, mostra inoltre un andamento costante nel tempo. Per ciò che concerne invece la spesa relativa all'istruzione primaria e secondaria l'Italia spende poco meno della media EU-25, ma più in generale si può affermare che le quote rilevate sono in linea con quelle degli altri paesi.

Tali informazioni sulla spesa rischiano tuttavia di dare una visione che non rispecchia appieno la complessità della realtà, poiché la spesa per istruzione è legata al numero di studenti, mentre i dati sin qui illustrati fanno riferimento alla quota complessiva di Pil dedicata alla spesa per istruzione e non tengono pertanto conto del numero complessivo

di studenti esistenti in ogni paese. In altre parole, risulta più corretto considerare un indicatore di spesa in istruzione calcolato per studente.

Tabella 2.3 Spesa pubblica annuale in istruzione per studente, secondo il livello di istruzione (valori in euro e numero indice con base EU-25). Anno 2007

| | Totale | | Primaria | | Secondaria | | Terziaria | |
|----------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| | Valore in € | Numero indice | Valore in € | Numero indice | Valore in € | Numero indice | Valore in € | Numero indice |
| EU 25 | 6.258 | 100 | 5.253 | 100 | 6.144 | 100 | 9.292 | 100 |
| Euro area (15) | 6.774 | 108 | 5.367 | 102 | 6.711 | 109 | 10.020 | 108 |
| Germania | 6.252 | 100 | 4.590 | 87 | 5.237 | 85 | 11.991 | 129 |
| Spagna | 7.872 | 126 | 6.203 | 118 | 8.542 | 139 | 10.886 | 117 |
| Francia | 7.240 | 116 | 5.302 | 101 | 8.454 | 138 | 10.997 | 118 |
| Italia | 6.569 | 105 | 6.138 | 117 | 6.654 | 108 | 7.160 | 77 |
| Regno Unito | 6.526 | 104 | 6.138 | 117 | 6.856 | 112 | - | - |

Fonte: DB EUROSTAT (2010)

Prendendo dunque in esame la spesa pubblica per studente, l'Italia, che ha un numero assoluto di studenti inferiore a quello degli altri stati membri considerati, presenta un valore complessivo superiore alla media EU-25 e a quello di molte delle economie europee in esame: rispetto alla media EU-25 la spesa totale per studente nel nostro paese è infatti superiore del 5%. In particolare, per ogni bambino che frequenta la scuola primaria in Italia si spende il 17% in più che nella media europea, e tale valore si attesta all'8% nel caso della scuola secondaria. Come evidenziato da Cipollone e Sestito (2010) in Italia l'elevata spesa registrata per l'istruzione primaria e secondaria dipenderebbe dall'elevato numero di insegnanti in rapporto agli studenti, che, almeno in linea teorica, dovrebbe garantire un migliore e sicuramente più attento processo di apprendimento. La spesa pubblica per studente universitario, tuttavia, si contrae sensibilmente rispetto alle quote registrate per gli altri cicli scolastici: per ogni studente universitario l'Italia spende annualmente 7.160 euro, mentre la Germania, che presenta la quota di spesa per studente universitario più elevata tra i paesi in esame, spende circa 12.000 euro. Il valore italiano è inoltre inferiore a quello registrato per la media EU-25 del 23%.

Partecipazione al mercato del lavoro per livelli di istruzione

Se come dimostrato dalla letteratura di riferimento, a livelli di istruzione elevati corrispondono maggiori possibilità di occupazione e maggiori probabilità di svolgere lavori

a elevata qualificazione, investire nella propria istruzione risulta quindi utile in un'ottica di occupabilità. Nel prosieguo si vuole quindi mostrare la connessione esistente tra istruzione e occupazione e l'effetto dei titoli di studio elevati in termini di accesso al mercato del lavoro e di qualità del lavoro svolto.

Nei paesi dell'Unione europea la popolazione adulta in possesso di titoli universitari presenta in media tassi di occupazione molto elevati pari, nel 2009, a circa l'84% (tab. 2.4).

Tabella 2.4 Tassi di occupazione delle persone con 25-64 anni per Paesi e titolo di studio. Anni 2004-2009

| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| EU 25 | Fino alla scuola secondaria di I° | 55,6 | 56,1 | 56,9 | 57,5 | 56,8 | 54,8 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 72,4 | 73,1 | 73,9 | 74,9 | 75,2 | 74,0 |
| | Titolo universitario | 84,0 | 84,2 | 84,7 | 85,3 | 85,2 | 84,4 |
| | <i>Totale</i> | <i>69,2</i> | <i>70,1</i> | <i>71,0</i> | <i>71,9</i> | <i>72,4</i> | <i>71,3</i> |
| Germania | Fino alla scuola secondaria di I° | 48,6 | 51,9 | 54,1 | 54,9 | 55,6 | 55,3 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 69,5 | 71,3 | 73,0 | 74,9 | 76,1 | 76,2 |
| | Titolo universitario | 82,7 | 83,6 | 84,9 | 86,1 | 86,6 | 87,1 |
| | <i>Totale</i> | <i>69,0</i> | <i>71,1</i> | <i>72,7</i> | <i>74,5</i> | <i>75,7</i> | <i>76,0</i> |
| Grecia | Fino alla scuola secondaria di I° | 56,8 | 57,7 | 59,5 | 59,9 | 60,3 | 59,7 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 69,0 | 69,6 | 69,8 | 69,5 | 69,9 | 68,4 |
| | Titolo universitario | 82,4 | 82,2 | 83,4 | 83,0 | 83,0 | 82,5 |
| | <i>Totale</i> | <i>66,7</i> | <i>67,4</i> | <i>68,5</i> | <i>68,6</i> | <i>69,1</i> | <i>68,3</i> |
| Spagna | Fino alla scuola secondaria di I° | 57,3 | 58,7 | 59,8 | 60,6 | 59,1 | 54,0 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 73,2 | 74,7 | 76,0 | 76,3 | 75,2 | 70,7 |
| | Titolo universitario | 81,8 | 82,4 | 83,4 | 84,4 | 83,6 | 81,1 |
| | <i>Totale</i> | <i>66,7</i> | <i>68,6</i> | <i>69,9</i> | <i>70,8</i> | <i>69,8</i> | <i>65,7</i> |
| Francia | Fino alla scuola secondaria di I° | 59,0 | 58,4 | 57,9 | 57,8 | 57,4 | 56,2 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 75,5 | 75,6 | 75,4 | 75,7 | 75,8 | 74,8 |
| | Titolo universitario | 82,8 | 82,9 | 82,9 | 83,4 | 84,6 | 83,6 |
| | <i>Totale</i> | <i>71,6</i> | <i>71,7</i> | <i>71,7</i> | <i>72,1</i> | <i>72,6</i> | <i>71,8</i> |

»»

| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Italia | Fino alla scuola secondaria di I° | 51,6 | 51,7 | 52,5 | 52,8 | 52,5 | 51,2 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 73,5 | 73,4 | 74,4 | 74,5 | 74,3 | 73,1 |
| | Titolo universitario | 82,4 | 80,5 | 80,6 | 80,2 | 80,7 | 79,2 |
| | <i>Totale</i> | 63,3 | 63,5 | 64,5 | 64,9 | 65,0 | 64,0 |
| Regno Unito | Fino alla scuola secondaria di I° | 64,9 | 64,8 | 64,4 | 64,3 | 59,5 | 57,8 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 80,7 | 81,2 | 80,8 | 81,2 | 79,3 | 77,4 |
| | Titolo universitario | 87,8 | 88,1 | 88,1 | 88,0 | 86,0 | 85,3 |
| | <i>Totale</i> | 75,4 | 75,8 | 75,9 | 76,0 | 76,1 | 75,1 |

Fonte: DB EUROSTAT (2010)

Più in generale, in tutti i paesi considerati i tassi di occupazione delle persone in possesso di titoli di studio terziari sono di gran lunga più elevati dei tassi di occupazione delle persone con titoli di studio inferiori, a conferma dell'importanza dell'investimento in istruzione in termini di spendibilità sul mercato del lavoro. Anche in Italia a titoli di studio più elevati sono associati tassi di occupazione maggiori: mentre per una persona di età compresa tra 25 e 64 anni in possesso di un titolo di studio basso la probabilità di essere occupata è pari al 51%, per un laureato la stessa probabilità sale al 79% circa. In Italia, tuttavia, il tasso di occupazione degli individui con titolo universitario è inferiore sia alla media EU-25 sia a quello rilevabile in paesi quali la Francia, la Germania, la Spagna, il Regno Unito e la Grecia e si caratterizza inoltre, nel periodo 2004-2009, per un andamento decrescente: dall'82,4% del 2004 si passa all'79,2% del 2009. Vi è in più da segnalare che, nel 2009, per tutti i paesi presi in esame, e nella media EU, la differenza nei tassi di occupazione delle persone con titoli terziari rispetto a coloro che hanno titoli secondari si attesta sempre a un valore superiore al 10%: fa eccezione solamente l'Italia, per la quale tale valore è del 6%, ad indicare una ridotta spendibilità del titolo universitario. Si segnala, infine, la flessione generalizzata dei tassi di occupazione, riferita al solo 2009 e legata all'attuale fase di recessione.

In corrispondenza di titoli di studio elevati, si assiste, inoltre, a una cospicua riduzione del differenziale di genere nel tasso di occupazione. Per quanto riguarda la media dell'Unione europea si osserva infatti che, per la popolazione di 25-64 anni, i differenziali di genere nel tasso di occupazione si attestano nel 2009 intorno al 14% (tab. 2.5). Considerando, invece, la sola popolazione con titoli di studio universitari, il differenziale decresce sensibilmente, raggiungendo, sempre nel 2009, un valore del 6,8%. Tale dinamica riguarda anche l'Italia. Tuttavia, e nonostante la maggiore diffusione dei titoli universitari tra le donne, l'Italia presenta differenze di genere più accentuate tra la popolazione con titoli di

studio universitari: l'84,9% degli uomini di 25-64 anni con istruzione terziaria è occupato, mentre tale quota si riduce al 74,7% per la componente femminile.

Tabella 2.5 Tassi d'occupazione delle persone di 25-64 anni per Paesi, genere e titolo di studio. Anno 2009

| | Donne | | Uomini | | Differenziali di genere | |
|-------------|----------------------|--------|----------------------|--------|-------------------------|--------|
| | Titolo universitario | Totale | Titolo universitario | Totale | Titolo universitario | Totale |
| Germania | 83,7 | 70,6 | 89,8 | 81,4 | 6,1 | 10,8 |
| Francia | 80,8 | 67,1 | 86,9 | 76,7 | 6,1 | 9,6 |
| Regno Unito | 82,0 | 68,9 | 88,7 | 81,4 | 6,7 | 12,5 |
| Spagna | 77,8 | 57,6 | 84,6 | 73,6 | 6,8 | 16,0 |
| Grecia | 77,7 | 54,6 | 87,3 | 82,0 | 9,6 | 27,4 |
| Italia | 74,7 | 51,6 | 84,9 | 76,6 | 10,2 | 25,0 |
| EU 25 | 81,1 | 64,2 | 87,9 | 78,4 | 6,8 | 14,2 |

Fonte: DB EUROSTAT (2010)

I valori registrati per il tasso di disoccupazione analizzato secondo i differenti livelli di istruzione, che appare la misura più appropriata per osservare l'impatto del titolo di studio sulla probabilità di essere occupati (poiché calcolata sulle sole forze di lavoro), confermano l'importanza del possesso di titoli di studi elevati: la probabilità di essere in cerca di occupazione diminuisce sensibilmente all'aumentare del titolo di studio. Nel 2009 nella media EU-25 un laureato, se in cerca di occupazione, ha una probabilità di essere disoccupato del 4,5% circa, mentre una persona in possesso di un titolo non superiore alla licenza media presenta un tasso di disoccupazione ben tre volte maggiore (tab. 2.6).

Tabella 2.6 Tassi di disoccupazione delle persone con 25-64 anni per Paesi e titolo di studio. Anni 2004-2009

| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| EU 25 | Fino alla scuola secondaria di I° | 10,6 | 10,4 | 10,0 | 9,2 | 9,9 | 13,0 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 8,5 | 8,1 | 7,2 | 6,1 | 5,7 | 7,3 |
| | Titolo universitario | 4,7 | 4,6 | 4,1 | 3,6 | 3,5 | 4,5 |
| | <i>Totale</i> | <i>8,1</i> | <i>7,8</i> | <i>7,1</i> | <i>6,2</i> | <i>6,0</i> | <i>7,8</i> |

»»

| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------|-------------------------------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|
| Germania | Fino alla scuola secondaria di I° | 19,8 | 19,8 | 19,6 | 17,7 | 16,2 | 16,4 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 10,9 | 10,8 | 9,8 | 8,2 | 7,1 | 7,4 |
| | Titolo universitario | 5,4 | 5,4 | 4,7 | 3,7 | 3,2 | 3,3 |
| | <i>Totale</i> | <i>10,5</i> | <i>10,6</i> | <i>9,8</i> | <i>8,2</i> | <i>7,1</i> | <i>7,3</i> |
| Grecia | Fino alla scuola secondaria di I° | 8,4 | 8,3 | 7,2 | 7,0 | 6,8 | 8,8 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 9,7 | 9,5 | 8,8 | 8,2 | 7,3 | 9,2 |
| | Titolo universitario | 6,9 | 7,0 | 6,3 | 6,0 | 5,6 | 6,6 |
| | <i>Totale</i> | <i>8,6</i> | <i>8,5</i> | <i>7,6</i> | <i>7,2</i> | <i>6,7</i> | <i>8,4</i> |
| Spagna | Fino alla scuola secondaria di I° | 11,3 | 9,3 | 9,0 | 9,0 | 13,2 | 21,9 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 9,2 | 7,3 | 6,8 | 6,8 | 9,3 | 15,3 |
| | Titolo universitario | 7,3 | 6,1 | 5,5 | 4,8 | 5,8 | 9,0 |
| | <i>Totale</i> | <i>9,6</i> | <i>7,8</i> | <i>7,3</i> | <i>7,1</i> | <i>9,8</i> | <i>16,0</i> |
| Francia | Fino alla scuola secondaria di I° | 11,0 | 11,1 | 11,0 | 10,2 | 9,7 | 11,6 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 7,1 | 6,6 | 6,6 | 5,9 | 5,5 | 7,0 |
| | Titolo universitario | 6,1 | 5,4 | 5,1 | 4,9 | 4,0 | 5,0 |
| | <i>Totale</i> | <i>8,0</i> | <i>7,5</i> | <i>7,4</i> | <i>6,7</i> | <i>6,1</i> | <i>7,5</i> |
| Italia | Fino alla scuola secondaria di I° | 7,8 | 7,7 | 6,9 | 6,3 | 7,4 | 8,4 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 5,4 | 5,2 | 4,6 | 4,1 | 4,6 | 5,6 |
| | Titolo universitario | 4,8 | 5,7 | 4,8 | 4,2 | 4,3 | 5,1 |
| | <i>Totale</i> | <i>6,3</i> | <i>6,3</i> | <i>5,6</i> | <i>5,0</i> | <i>5,6</i> | <i>6,5</i> |
| Regno Unito | Fino alla scuola secondaria di I° | 5,2 | 5,0 | 6,0 | 6,0 | 6,6 | 9,4 |
| | Diploma di scuola secondaria di II° | 3,5 | 3,2 | 3,8 | 3,6 | 4,1 | 5,9 |
| | Titolo universitario | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 2,3 | 3,2 |
| | <i>Totale</i> | <i>3,5</i> | <i>3,3</i> | <i>3,8</i> | <i>3,7</i> | <i>4,0</i> | <i>5,6</i> |

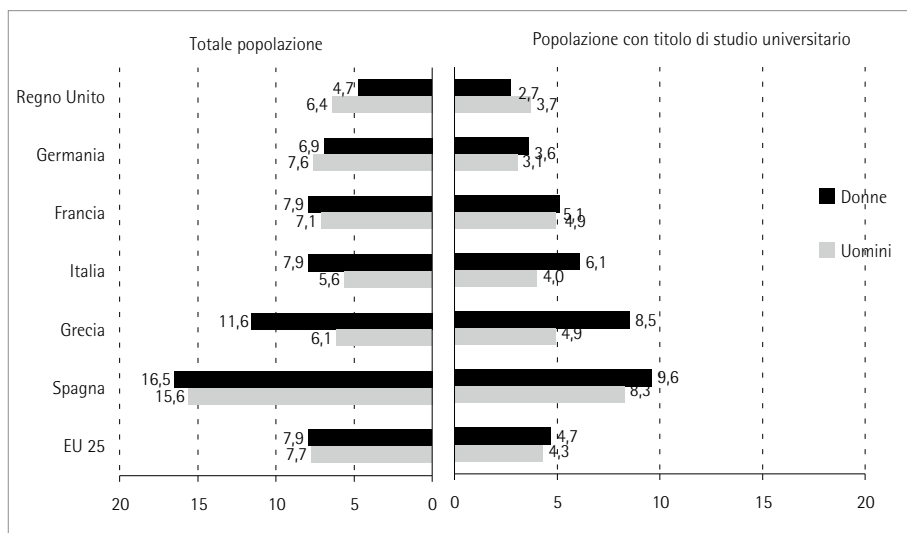
Fonte: DB EUROSTAT (2010)

Anche in questo caso l'Italia ha valori che mettono meno in evidenza il vantaggio del possesso di titoli di studio elevati poiché, tra una persona con titolo universitario e una con al massimo la licenza media, la differenza nel tasso di disoccupazione, nel 2009, è soltanto di circa il 3%: una persona con titolo universitario ha, infatti, una probabilità

di essere disoccupato pari al 5,1%, mentre per un individuo con al massimo la licenza media tale probabilità sale all'8,4%. Nel confrontare i tassi di disoccupazione tra persone con titolo terziario e persone con titolo secondario la situazione di svantaggio dell'Italia nel ricompensare gli investimenti in istruzione appare ancora più evidente: nel 2009 la differenza tra il tasso di disoccupazione delle persone con titoli universitari e persone con diploma di scuola superiore è soltanto dello 0,5%, questo valore, che risulta essere il più basso tra tutti i paesi considerati, è anche distante dalla media EU-25 di 2,3 punti percentuali.

Analizzando poi i tassi di disoccupazione per genere e livello di istruzione, si conferma nuovamente l'impatto positivo dei titoli di studio elevati nella riduzione sia delle quote di persone in cerca di occupazione di entrambi i sessi, sia dei differenziali di genere. Nella media EU-25 si osserva infatti un divario di circa tre punti percentuali, per entrambi i sessi, tra il tasso di disoccupazione della popolazione di 25-64 anni nel suo complesso e quello della sottopopolazione di coloro che hanno conseguito almeno la laurea. Un minore impatto della disoccupazione sul collettivo di popolazione in possesso di titolo universitario di entrambi si registra in tutti i paesi considerati, compresa l'Italia (fig. 2.5).

Figura 2.5 Tassi di disoccupazione delle persone di 25-64 anni per Paesi, genere e titolo di studio. Anno 2009



Fonte: DB EUROSTAT (2010)

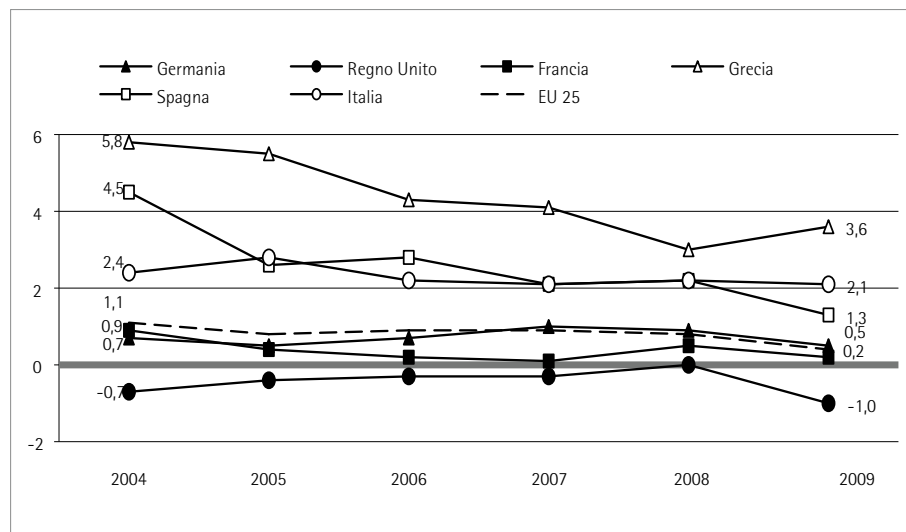
Tuttavia, se paesi quali il Regno Unito, la Germania e la Francia mostrano, anche in una prospettiva temporale più estesa, una propensione all'annullamento dei differenziali di

genere nei tassi di disoccupazione soprattutto per titoli di studio alti (nel Regno Unito si rileva un differenziale addirittura negativo: le donne hanno minori probabilità degli uomini di essere disoccupate), in Italia si assiste al permanere di marcate differenze di genere nei tassi di disoccupazione, anche per livelli di istruzione elevati (fig. 2.6).

Le analisi condotte per l'Italia in termini di comparazione con alcune delle principali economie europee e in generale con il comportamento della media EU-25, sembrano evidenziare un problema di scarsa valorizzazione delle persone con livelli elevati di istruzione in termini di inserimento lavorativo.

In questo contesto appare dunque interessante sviluppare ulteriormente l'analisi per l'Italia utilizzando i dati ISTAT-RCFL riferiti all'anno 2009, per stabilire, in termini probabilistici, l'esistenza di un legame tra occupazione e livello di istruzione.

Figura 2.6 Differenziali di genere nei tassi di disoccupazione per persone di 25-64 anni con titolo universitario. Anni 2004-2009



Fonte: DB EUROSTAT (2010)

L'esercizio ricorre ad un modello di regressione logistica⁷⁷ e considera alcune variabili che si ipotizza siano correlate con la probabilità di avere un lavoro. Si valuta, infatti, l'intensità dell'effetto netto del titolo di studio su tale probabilità.

77. In tutti i casi in cui vi sia l'esigenza di modellare una variabile Y di tipo dicotomico (che assume, cioè solo due modalità, 0 e 1) si può utilizzare il modello logistico; esso consente l'impiego anche di variabili esplicative di tipo qualitativo.

Il modello adottato per l'analisi ha come variabile di studio la condizione occupazionale, che assume valore 1 nel caso in cui l'individuo è occupato e 0 altrimenti. Le variabili di contesto inserite nel modello sono: la ripartizione territoriale di residenza, il genere, le classi di età e lo stato civile, mentre il titolo di studio è aggregato in tre categorie: basso (fino alla secondaria di I°), medio (secondaria di II°), alto (laurea o più).

I risultati dell'analisi (tab. 2.7) evidenziano che, *coeteris paribus*, il titolo di studio è una caratteristica dell'individuo che influenza positivamente la possibilità di essere occupati: al crescere del livello di istruzione una persona ha maggiori probabilità di collocarsi come occupato nel mercato del lavoro. A parità delle altre caratteristiche prese in esame, se si possiede un titolo di studio universitario la probabilità di essere occupato si incrementa di più di quattro volte rispetto al possedere un titolo di studio basso. Tale probabilità si riduce, restando comunque elevata, cioè più del doppio, se si ha un diploma di scuola secondaria di secondo grado. Di conseguenza, nonostante le *performance* relativamente deludenti dell'Italia in termini di influenza dell'investimento in istruzione sulla collocazione lavorativa degli individui osservate nelle analisi comparative precedentemente illustrate, in Italia si rileva comunque un forte legame tra titoli di studio e probabilità di essere occupati.

Tabella 2.7 Probabilità di essere occupato, persone di 25-64 anni (modello logistico). Anno 2009

| Covariate | Odds Ratio | Stime | Errore standard | Prob. |
|--|------------|-------|-----------------|--------|
| Intercetta | | -0,78 | 0,02 | <,0001 |
| Titolo di studio (base = al più diploma secondaria di I°) | | | | |
| Diploma secondaria di II° | 2,37 | 0,86 | 0,01 | <,0001 |
| Titolo universitario | 4,17 | 1,43 | 0,01 | <,0001 |
| Ripartizione geografica (base = Mezzogiorno) | | | | |
| Nord ovest | 2,60 | 0,95 | 0,01 | <,0001 |
| Nord est | 2,78 | 1,02 | 0,01 | <,0001 |
| Centro | 2,18 | 0,78 | 0,01 | <,0001 |
| Classe di età (base = 25-44 anni) | | | | |
| 35-44 anni | 1,59 | 0,47 | 0,01 | <,0001 |

»»

Il modello logistico, nella sua formulazione lineare, ha la forma: $\text{logit}(p) = \log\left(\frac{p}{1-p}\right) = \alpha + B'X$. Esso modella la probabilità p che la variabile dipendente Y assuma, ad esempio, il valore 1, in presenza di un dato vettore X di variabili esplicative. Otterremo, come per il modello lineare classico, una stima per l'intercetta α e per il vettore dei parametri B .

| Covariate | Odds Ratio | Stime | Errore standard | Prob. |
|---|------------|-------|-----------------|--------|
| 45-54 anni | 1,43 | 0,36 | 0,01 | <,0001 |
| 55-64 anni | 0,25 | -1,39 | 0,01 | <,0001 |
| Genere (base = Donne) | | | | |
| Uomini | 4,17 | 1,43 | 0,01 | <,0001 |
| Stato civile (base = Separato, divorziato, vedovo) | | | | |
| Celibe/Numero | 0,62 | -0,47 | 0,02 | <,0001 |
| Coniugato/a | 0,79 | -0,24 | 0,01 | <,0001 |

* Il campione delle Forze di Lavoro è stato pesato con pesi normalizzati.
Fonte: elaborazione su dati ISTAT-RCFL media 2009

Le altre caratteristiche inserite nel modello permettono di delineare un quadro che conferma l'eterogeneità della popolazione e mette in evidenza alcune delle caratteristiche maggiormente associate alla condizione occupazionale. Tale quadro risulta articolato nel seguente modo:

- vivere nel Mezzogiorno d'Italia, a parità di tutte le altre caratteristiche considerate, fa abbassare di molto la probabilità di lavorare, mentre la ripartizione territoriale che garantisce una maggior probabilità di impiego è il Nord-est, seguita dal Nord-ovest e dal Centro;
- la classe d'età che garantisce una maggiore probabilità d'occupazione è quella dei 35-44enni, alla quale si oppone quella dei 55-64enni, che sembra quindi essere la classe d'età con minor probabilità di occupazione;
- il genere, dopo il titolo di studio, è sicuramente la caratteristica più incisiva sulla probabilità di lavorare: gli uomini infatti hanno una probabilità di circa tre volte superiore delle donne;
- infine, l'essere separato/a o divorziato/a o vedovo/a, rispetto all'essere coniugato/a e ancor di più rispetto all'essere celibe/nubile, garantisce con maggior probabilità un posto di lavoro.

Outcome dell'investimento in istruzione sul mercato del lavoro

Come per tutti i tipi di investimenti anche per l'istruzione è interessante valutarne gli esiti sul mercato del lavoro.

Gli *outcome* dell'investimento in istruzione sul mercato del lavoro possono essere misurati sia in termini di qualità del lavoro svolto, ossia l'adeguato utilizzo degli *skill* acquisiti durante il percorso di studi, sia in termini di rendimenti economici.

Per quanto riguarda il primo aspetto si osserva che, nonostante il possesso di un titolo di studio alto garantisca una maggiore probabilità di trovare lavoro, in Italia come in altre economie europee, ciò non implica necessariamente l'accesso a occupazioni di rango tale da ricompensare l'investimento in istruzione effettuato. In altre parole, gli occupati in possesso di titoli di studio universitari non sempre si ritrovano a svolgere un lavoro i cui contenuti rispecchiano gli *skill* acquisiti nel corso del proprio percorso accademico e occupano talvolta posizioni lavorative alle quali si potrebbe accedere con titoli di studio di livello inferiore. Viceversa, i posti di lavoro a elevata qualificazione (per i quali si richiedono *skill* acquisibili attraverso un percorso di studi universitari) sono talora ricoperti da individui con livelli d'istruzione inferiori a quello universitario. Tali circostanze potrebbero di fatto spiegare la ridotta propensione a investire in istruzione terziaria.

L'evidenza empirica supporta quanto affermato: nel 2009 in Italia gli occupati in possesso di titolo universitario ricadono nel 57% circa dei casi nei gruppi professionali classificati come altamente qualificati⁷⁸, mentre ben il 41,5% nei lavori a media qualificazione; gli occupati con titolo di studio secondario, invece, ricoprono posti di lavoro a media qualificazione nell'81% circa dei casi e a elevata qualificazione nel 12,3% dei casi (tab. 2.8). Tali valori sono in linea con gli andamenti registrati nei paesi considerati e con la media EU-25. L'analisi della serie storica e il confronto con le annualità precedenti, invece, mostra una riduzione della quota di lavori altamente qualificati svolti da persone in possesso di titoli di studio universitari soltanto in alcuni dei paesi considerati e in Italia. Tra il 2004 e il 2009 si assiste a un decremento di circa 8 punti percentuali in Italia e in Spagna e di circa 3 punti in Grecia, mentre gli altri paesi e la media EU-25 hanno mantenuto pressoché costante tale quota. Nello stesso arco di tempo si assiste inoltre, nel caso italiano, a un incremento di circa 7 punti percentuali di persone con titolo universitario che svolgono lavori mediamente qualificati.

78. Le professioni (ISCO88) sono raggruppate in: Professioni con alta qualifica (ISCO=1,2); Professioni con media qualifica (ISCO=3,4,5,6,7,8); Professioni con bassa qualifica (ISCO=9).

Tabella 2.8 Occupati di 25-64 anni per titolo di studio e per qualifica (% sugli occupati con lo stesso titolo di studio). Anni 2004, 2009

| Nazioni | Istruzione terziaria | | | Istruzione secondaria di II° | | | Fino all'istruzione secondaria di I° | | | | | |
|-------------|----------------------|-----------------|-----------------|------------------------------|----------------|-----------------|--------------------------------------|--------|----------------|-----------------|-----------------|--------|
| | Alta qualifica | Media qualifica | Bassa qualifica | Totale | Alta qualifica | Media qualifica | Bassa qualifica | Totale | Alta qualifica | Media qualifica | Bassa qualifica | Totale |
| | <i>Anno 2009</i> | | | | | | | | | | | |
| EU-25 | 57,0 | 41,3 | 1,7 | 100,0 | 12,2 | 79,3 | 8,5 | 100,0 | 8,2 | 70,1 | 21,7 | 100,0 |
| Germania | 55,1 | 43,4 | 1,5 | 100,0 | 9,1 | 82,7 | 8,2 | 100,0 | 5,2 | 65,8 | 29,0 | 100,0 |
| Regno Unito | 57,5 | 40,7 | 1,7 | 100,0 | 21,3 | 67,9 | 10,8 | 100,0 | 14,0 | 64,7 | 21,3 | 100,0 |
| Francia | 50,9 | 47,3 | 1,8 | 100,0 | 12,2 | 78,5 | 9,2 | 100,0 | 7,7 | 69,9 | 22,4 | 100,0 |
| Spagna | 47,4 | 49,2 | 3,5 | 100,0 | 10,0 | 76,9 | 13,1 | 100,0 | 7,6 | 68,0 | 24,3 | 100,0 |
| Italia | 56,5 | 41,5 | 1,9 | 100,0 | 12,3 | 80,6 | 7,1 | 100,0 | 8,6 | 73,4 | 18,0 | 100,0 |
| Grecia | 63,6 | 34,9 | 1,6 | 100,0 | 15,4 | 78,5 | 6,1 | 100,0 | 9,4 | 77,0 | 13,6 | 100,0 |

)))

| Nazioni | Istruzione terziaria | | | | Istruzione secondaria di II° | | | | Fino all' istruzione secondaria di I° | | | |
|-----------|----------------------|-----------------|-----------------|--------|------------------------------|-----------------|-----------------|--------|---------------------------------------|-----------------|-----------------|--------|
| | Alta qualifica | Media qualifica | Bassa qualifica | Totale | Alta qualifica | Media qualifica | Bassa qualifica | Totale | Alta qualifica | Media qualifica | Bassa qualifica | Totale |
| | <i>Anno 2004</i> | | | | | | | | | | | |
| EU-25 | 58,8 | 39,7 | 1,5 | 100,0 | 12,6 | 79,9 | 7,5 | 100,0 | 8,9 | 70,7 | 20,4 | 100,0 |
| Germania | 53,3 | 45,2 | 1,5 | 100,0 | 9,9 | 82,6 | 7,5 | 100,0 | 5,4 | 67,6 | 27,0 | 100,0 |
| Helvetica | 58,4 | 40,1 | 1,5 | 100,0 | 22,0 | 68,1 | 10,0 | 100,0 | 12,5 | 66,5 | 21,0 | 100,0 |
| Francia | 49,4 | 47,0 | 3,6 | 100,0 | 10,4 | 77,4 | 12,2 | 100,0 | 8,1 | 69,3 | 22,6 | 100,0 |
| Spagna | 54,3 | 44,5 | 1,2 | 100,0 | 12,0 | 80,8 | 7,3 | 100,0 | 8,4 | 70,7 | 20,9 | 100,0 |
| Italia | 64,7 | 34,6 | 0,6 | 100,0 | 14,5 | 80,4 | 5,1 | 100,0 | 10,3 | 73,1 | 16,6 | 100,0 |
| Grecia | 66,7 | 32,1 | 1,2 | 100,0 | 15,9 | 78,7 | 5,5 | 100,0 | 9,9 | 78,4 | 11,8 | 100,0 |

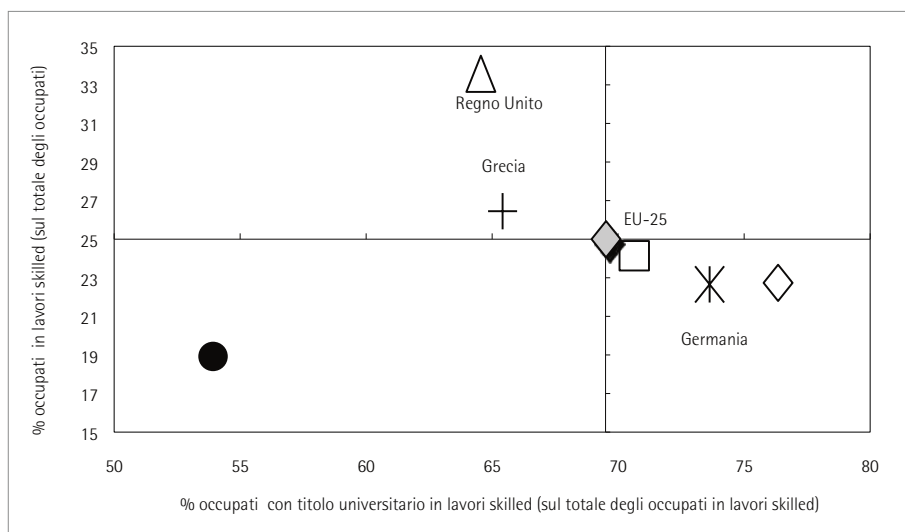
Fonte: DB EUROSTAT (2010)

È ragionevole ipotizzare che gli andamenti decrescenti della quota di lavoratori con titolo universitario occupati in posizioni *skilled* siano imputabili a delle debolezze strutturali dell'economia italiana che si riflettono in una ridotta domanda di lavoro altamente qualificato. Questa circostanza, insieme alla crescita negli anni del numero di persone con titoli universitari (come segnalato nella prima parte) che si affaccia sul mercato del lavoro in cerca di collocazione, fa sì che il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro qualificato, ossia tra la dotazione di capitale umano degli occupati e la qualità dei posti di lavoro offerti dal sistema produttivo, si amplifichi nel tempo traducendosi nell'inserimento di persone con istruzione terziaria in posizioni lavorative a media qualificazione in maniera massiccia. Tale *mismatch* in Italia potrebbe essere imputato a due importanti fenomeni:

1. la globalizzazione nella produzione: negli ultimi anni si è assistito ad un notevole mutamento dei mercati mondiali con migrazioni di importanti segmenti di attività economica caratterizzati da alta intensità di lavoro poco specializzato e qualificato da paesi avanzati a economie in via di sviluppo. Per l'Italia il fenomeno è decisamente rilevante perché caratterizzata prevalentemente da un tessuto produttivo basato sull'uso di tecnologie non innovative, di lavoro poco qualificato e di imprese di piccole dimensioni;
2. una limitata diffusione delle nuove tecnologie nel sistema produttivo: secondo le teorie del cambiamento tecnologico *skill bias*, infatti, gli investimenti in nuove tecnologie favoriscono una crescita relativa di lavoratori qualificati. In effetti l'Italia ha mostrato negli anni una scarsa propensione a modificare il proprio modello produttivo, tenendo conto dei nuovi assetti del mercato globale, tuttora ancorato a settori tradizionali ad alta intensità di lavoro poco qualificato, e a spostarsi verso le nuove tecnologie, date le difficoltà ad accedere a risorse finanziarie.

La fig. 2.7 illustra chiaramente il fenomeno del sottoutilizzo degli *skill* dei lavoratori con istruzione universitaria: riportando sull'ascissa la quota di occupati con istruzione terziaria in lavori altamente qualificati (sul totale degli occupati in lavori altamente qualificati) e sull'ordinata quella del totale degli occupati – a prescindere dal titolo di studio – in posizioni altamente qualificate (sul totale degli occupati), e considerando quest'ultima una *proxy* della domanda di lavoro qualificato, si osserva un posizionamento dell'Italia peggiore rispetto agli altri paesi in esame. In Italia, infatti, i posti di lavoro altamente qualificati, nel 2009, sono il 19% del totale, quota ben al disotto rispetto sia alla media EU-25 sia alle altre economie considerate; inoltre, di questi, solo il 54% sono ricoperti da persone con istruzione universitaria. Da tali risultati ne consegue che la criticità della situazione italiana è caratterizzata da una bassa domanda di lavoro altamente qualificato e da una composizione dell'occupazione in cui solo la metà delle posizioni ad alta qualificazione è allocata tra persone con titolo di studio universitario.

Figura 2.7 Relazione tra la quota di occupati di 25-64 anni con titolo universitario e qualifiche ISCO 1-2 e gli occupati di 25-64 anni con qualifiche ISCO 1-2. Anno 2009



Fonte: DB EUROSTAT (2010)

Il quadro sin qui delineato e le criticità relative alla situazione dell'Italia suggeriscono la necessità di un maggior approfondimento per cercare di individuare e comprendere se esistano e quali possano essere le peculiarità dei lavoratori italiani che favoriscano il sotto utilizzo degli *skill* acquisiti durante il percorso di studi. Occorre individuare, con riferimento all'Italia, quali delle caratteristiche della popolazione occupata in possesso di titolo di studio universitario (laurea di primo livello, laurea magistrale o vecchio ordinamento, master, scuole di specializzazione e dottorato di ricerca) e quali delle specificità del lavoro degli occupati con istruzione terziaria impattano maggiormente sulla probabilità di svolgere un lavoro che richiede, in termini di contenuti, *skill* acquisiti durante un percorso di studi universitari.

Analogamente a quanto fatto nel paragrafo precedente, ricorriamo, anche in questo caso, a un modello di regressione logistica. I dati utilizzati sono di fonte ISTAT-RCFL anno 2009; le unità di analisi sono tutte le persone di 15 anni e più con titolo di studio universitario che nel corso del 2009 erano occupate; la variabile d'interesse assume valore 1 nel caso in cui l'individuo è occupato con una professione *skilled* (CP2001 = 1,2) e 0 nel caso in cui è occupato con una professione mediamente qualificata o non qualificata (CP2001 = 3,4,5,6,7,8). Tra le variabili esogene inserite nel modello ci sono:

la ripartizione territoriale di residenza, l'età in classi, il genere, lo stato coniugale⁷⁹, il titolo di studio, la cittadinanza. Avendo analizzato soltanto le persone che nel 2009 erano occupate è stato possibile prendere in considerazione varie caratteristiche del lavoro svolto, in particolare sono state inserite nel modello la tipologia di lavoro, l'orario di lavoro, il settore di attività economica⁸⁰, e la dimensione d'impresa.

Tramite il modello adottato si è pervenuti ai seguenti risultati (tab. 2.9). In primo luogo, l'analisi della variabile territoriale mette in evidenza un vantaggio per le persone con istruzione terziaria residenti nel Mezzogiorno: la probabilità di avere un lavoro di media o bassa qualificazione, pur essendo in possesso di titoli universitari, è difatti più elevata nelle altre ripartizioni rispetto al Mezzogiorno. Ciò può essere spiegato considerando la scarsa domanda di lavoro nel Sud, che si traduce in bassi tassi di occupazione e che spinge quote crescenti di individui a emigrare verso il resto del paese, dove probabilmente, anche se in possesso di titoli universitari, accettano, pur di lavorare e compensare così il costo della scelta migratoria, occupazioni non altamente qualificate. Allo stesso tempo ciò potrebbe dipendere anche da una minore presenza di lavoratori che operano nel privato nel quale le assunzioni con profili che sotto utilizzano le competenze acquisite durante il percorso di studi universitario sono maggiormente frequenti.

Per quanto riguarda l'età, questa gioca un ruolo molto importante nella probabilità di ricadere in occupazioni meno qualificate pur essendo in possesso di titoli di studio universitari. Infatti la probabilità di occupare una posizione lavorativa coerente, in termini di contenuti, con il proprio livello di istruzione è inversamente proporzionale all'età: rispetto alle persone con più di 55 anni per i giovani fino a 25 anni con titolo terziario la probabilità di svolgere lavori a minor qualificazione si incrementa di cinque volte; tale probabilità decresce, rimanendo comunque elevata, se si considerano i 26-35enni, si dimezza nel caso dei 36-45enni, ed è grosso modo in linea con quella degli ultra 55enni se si considerano i 46-55enni. Questi valori fanno supporre la spendibilità, nel mercato del lavoro italiano, per l'accesso ai lavori altamente qualificati, non soltanto dei titoli di studio universitari, ma anche dell'esperienza acquisita nel tempo e dell'apprendimento sul lavoro, indipendentemente dal tipo di lavoro svolto.

79. La categoria "non coniugato/a" include persone libere, separati/e, divorziati/e e vedovi/e.

80. I settori considerati sono: agricoltura, industria, terziario e terziario avanzato. Nella definizione di "Terziario avanzato" sono comprese una serie di attività professionali ad alto contenuto di conoscenza (*knowledge intensive services*): *information & communication technology, engineering; research & development*; formazione; i servizi di consulenza: direzionale, organizzativa, contabile, creditizia e fiscale, immobiliare, legale, assicurativa e del lavoro; servizi di assistenza tecnica e giuridica; servizi di marketing, comunicazione e pubblicità, relazioni pubbliche; qualità e la certificazione, normazione tecnica; servizi di selezione del personale, *outplacement*; attività di traduzioni ed interpretariato; servizi di call center e servizi di carattere operativo (*operational services*); servizi di logistica; *facility & property management*, organizzazione di convegni, fiere e mostre (Fonte: Confindustria, www.terziarioavanzato.it).

Tabella 2.9 Probabilità di avere un lavoro di media o bassa qualificazione (CP2001=3,4,5,6,7,8), occupati di 15 anni e più con titolo di studio universitario. Anno 2009

| Parametri | Odds | Stime | Errore standard | Prob. |
|---|------|-------|-----------------|--------|
| Intercetta | | -2,3 | 0,10 | <.0001 |
| Ripartizione territoriale (base = Mezzogiorno) | | | | |
| Nord Ovest | 1,3 | 0,2 | 0,03 | <.0001 |
| Nord Est | 1,4 | 0,3 | 0,04 | <.0001 |
| Centro | 1,5 | 0,4 | 0,04 | <.0001 |
| Classe d'età (base = 56 anni e più) | | | | |
| 15-25 anni | 5,6 | 1,7 | 0,11 | <.0001 |
| 26-35 anni | 4,1 | 1,4 | 0,05 | <.0001 |
| 36-45 anni | 3,0 | 1,1 | 0,05 | <.0001 |
| 46-55 anni | 1,4 | 0,3 | 0,05 | <.0001 |
| Genere (base = Uomo) | | | | |
| Donna | 1,4 | 0,3 | 0,03 | <.0001 |
| Stato coniugale (base = Coniugato) | | | | |
| Non Coniugato | 1,1 | 0,1 | 0,03 | 0,0367 |
| Titolo di studio (base = Post laurea) | | | | |
| Laurea triennale/diploma universitario | 20,9 | 3,0 | 0,07 | <.0001 |
| Laurea magistrale/vecchio ordinamento | 3,4 | 1,2 | 0,06 | <.0001 |
| Cittadinanza (base = Italiana) | | | | |
| Non italiana | 4,3 | 1,5 | 0,06 | <.0001 |
| Tipo di lavoro (base = Dipendenti a tempo determinato) | | | | |
| Indipendenti | 0,4 | -0,9 | 0,05 | <.0001 |
| Dipendenti a tempo indeterminato | 1,6 | 0,4 | 0,04 | <.0001 |
| Orario di lavoro (base = tempo pieno) | | | | |
| Part time | 1,5 | 0,4 | 0,04 | <.0001 |
| Settore di attività economica (base = Terziario) | | | | |
| Agricoltura | 1,2 | 0,2 | 0,16 | 0,1598 |

»»

| Parametri | Odds | Stime | Errore standard | Prob. |
|---|----------------|-------|--------------------------|--------|
| Industria | 0,6 | -0,6 | 0,05 | <.0001 |
| Terziario avanzato | 0,4 | -1 | 0,04 | <.0001 |
| Dimensione d'impresa (base = 10-49 dipendenti) | | | | |
| Fino a 10 dipendenti | 1,2 | 0,2 | 0,03 | <.0001 |
| 50 dipendenti o più | 0,7 | -0,4 | 0,03 | <.0001 |
| Model Fit Statistics | | | | |
| Criterion | Intercept Only | | Intercept and Covariates | |
| AIC | 52,355 | | 40408,2 | |
| SC | 52,364 | | 40587,8 | |
| -2 Log L | 52.353 | | 40366,2 | |
| Testing Global Null Hypothesis: BETA = 0 | | | | |
| Test | Chi-Square | DF | Pr > ChiSq | |
| Likelihood Ratio | 11.987 | 20 | <.0001 | |
| Score | 10.440 | 20 | <.0001 | |
| Wald | 7.794 | 20 | <.0001 | |

* Il campione delle Forze di Lavoro è stato pesato con pesi normalizzati.
Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT-RCFL media 2009

Il fenomeno potrebbe tuttavia essere spiegato anche considerando la maggior diffusione dell'istruzione universitaria tra i più giovani e la connessa maggior offerta di lavoro qualificato, che però non incontra un adeguato assorbimento da parte del mercato del lavoro, vista la contenuta domanda di lavoro qualificato.

Per quanto riguarda poi la variabile di genere, essere donna implica con maggior frequenza la possibilità di avere un'occupazione meno qualificata, pur in presenza di titoli universitari. Questa circostanza conferma la discriminazione della componente femminile nel mercato del lavoro italiano: le donne, pur essendo frequentemente più istruite degli uomini, hanno tassi di occupazione più bassi e, quando occupate, hanno maggiore probabilità di ricoprire ruoli lavorativi a minor contenuto qualificante pur essendo altamente qualificate (Centra e Cutillo, 2009).

Un'altra caratteristica che ha rilievo nello spiegare la probabilità di avere un posto di lavoro i cui contenuti riflettano il livello di istruzione, è la cittadinanza. Essere stranieri, anche se in possesso di titoli universitari, è uno svantaggio. D'altro canto anche

la letteratura in merito riporta risultati coincidenti, che mostrano la collocazione in lavori a bassa qualificazione delle persone non italiane, anche se altamente istruite (Baronio et al., 2008).

Disaggregando poi la popolazione di occupati con titolo universitario in base al grado di istruzione terziaria, si osservano probabilità differenti di ricadere in lavori a minor qualificazione: rispetto a chi ha conseguito un titolo post laurea, chi è in possesso di una laurea triennale o di un diploma universitario ha una probabilità di avere un'occupazione meno qualificata 20 volte superiore, mentre tale probabilità si riduce notevolmente per i possessori di una laurea magistrale o di vecchio ordinamento. Il possesso di una laurea triennale o di un diploma universitario è la caratteristica, tra tutte quelle in esame, che maggiormente incide sulla probabilità di svolgere un lavoro a minor qualificazione. Ciò sembrerebbe indicare che il mercato del lavoro italiano tenda a considerare questo gruppo di persone alla stregua di coloro che hanno un titolo di studio secondario⁸¹. Passando poi a considerare le caratteristiche del lavoro svolto, dopo aver sin qui analizzato le caratteristiche dell'individuo occupato, si evidenzia in primo luogo lo svantaggio degli occupati alle dipendenze rispetto agli indipendenti, i quali hanno maggior probabilità di svolgere un'occupazione attinente al proprio percorso di istruzione. Tra i lavoratori dipendenti, tuttavia, vi è una differenza significativa se si considera la stabilità: i dipendenti a termine hanno maggiori probabilità di svolgere un lavoro che rispecchia il proprio livello di istruzione terziaria rispetto agli occupati standard. Lavorare come dipendenti a termine ma svolgendo lavori a elevata qualificazione (e dunque meglio retribuiti) sembrerebbe una sorta di compromesso rispetto alla situazione di precarietà del lavoro: chi lavora su basi temporanee, in altre parole, sarebbe meno incline ad accettare un lavoro meno corrispondente alla propria professionalità e dunque peggio retribuito. Chi ha un lavoro a tempo parziale ha una probabilità di essere occupato in una professione di rango inferiore a quella di competenza maggiore rispetto a chi lavora a tempo pieno. È ipotizzabile che ciò accada come conseguenza del ricorso al part-time da parte delle imprese quale strumento di flessibilità utile a rimodulare il tempo di lavoro e l'organizzazione dell'orario a seconda delle esigenze produttive a cui spesso si associa un inserimento del lavoratore in occupazioni a minor qualificazione (e minor retribuzione) con l'obiettivo ultimo di contenere i costi di produzione (ISFOL, 2009). Considerando poi il settore di attività economica si osservano delle differenze statisticamente significative tra l'industria e il terziario avanzato rispetto al terziario. Lavorare nell'industria o nel terziario avanzato, in conseguenza dell'elevata specializzazione e delle competenze specifiche che richiedono le attività economiche ricadenti in tali

81. Questo risultato potrebbe essere anche il frutto della costruzione della variabile risposta: avendo inserito tra le professioni altamente qualificate soltanto quelle che sono identificate nella CP 2001 con codice 1 e 2, sono state escluse le professioni tecniche. Alcune delle lauree triennali del nuovo ordinamento universitario sono necessarie a svolgere occupazioni di questo tipo.

settori, aumenta la probabilità per gli occupati con titoli universitari di svolgere un lavoro i cui contenuti rispecchiano la loro preparazione accademica. Non risulta invece statisticamente differente dalla categoria base l'effetto imputabile al settore agricolo. Infine, la dimensione di impresa incide sulla probabilità di svolgere lavori a elevata qualificazione. Chi lavora nelle imprese con meno di 10 dipendenti, laddove cioè le tutele del lavoratore e i sindacati sono meno presenti, e le gerarchie sono meno strutturate, con posizioni lavorative che comprendono più funzioni e più mansioni, ha maggiori probabilità di avere un'occupazione che non valorizzi il proprio investimento in istruzione. Chi invece lavora in un'impresa con più di 50 addetti ha una minore probabilità che ciò accada, a conferma del fatto che maggiori tutele e l'esistenza di una struttura gerarchica, con una chiara divisione del lavoro all'interno dell'impresa, incidono positivamente sulla probabilità di ricoprire un ruolo lavorativo che richiede l'utilizzo delle competenze acquisite nel proprio percorso di studi universitari.

Per quanto riguarda i benefici dell'investimento in istruzione in termini di rendimento monetario, si può osservare che un sistema produttivo, caratterizzato da una forte domanda di lavoratori istruiti e qualificati, dovrebbe essere caratterizzato, a parità di condizioni, da un rendimento dell'istruzione più elevato; al contrario, un rendimento dell'istruzione più basso può segnalare una più contenuta domanda di titoli di studio alti da parte delle imprese, oppure può indicare - per determinati segmenti lavorativi - un eccesso di offerta di lavoratori istruiti rispetto alle opportunità effettivamente disponibili, segnalando dunque difficoltà di assorbimento di lavoratori qualificati da parte del mercato del lavoro.

Il primo e più immediato approccio alla valutazione dei rendimenti dell'istruzione consiste nel considerare il differenziale salariale tra individui che hanno un diverso livello d'istruzione.

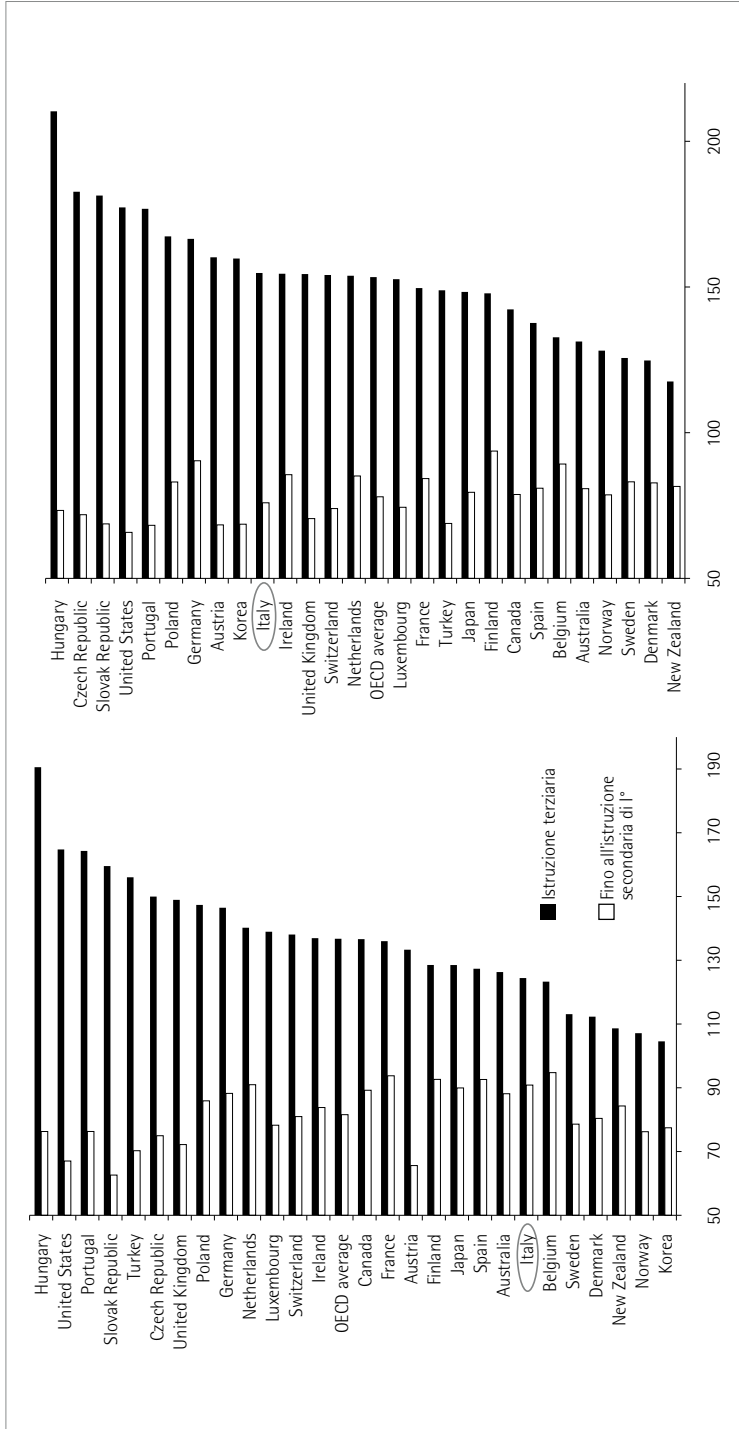
Tali differenziali salariali variano fortemente nel tempo e differiscono tra paesi. La variabilità nel tempo può in parte essere giustificata dalla crescente diffusione della scolarità. Quella tra paesi invece merita approfondimenti in relazione alle differenti caratteristiche del mercato del lavoro.

Secondo i dati dell'OCSE nella maggioranza delle economie avanzate le persone di 25-64 anni con un titolo di istruzione equivalente alla nostra laurea specialistica guadagnano almeno il 50% in più di quelle che hanno ottenuto il diploma (fig. 2.8).

I differenziali salariali tra questi ultimi e quelli in possesso della licenza media sono meno accentuati, ma comunque assumono un valore del 20% circa. Per la medesima popolazione, in Italia i differenziali salariali per livelli di istruzione sono in linea con la media dell'OCSE mentre sono più bassi di quelli di paesi quali la Germania e gli Stati Uniti: in Italia le persone di 25-64 anni con un titolo di studio universitario guadagnano il 55% in più dei diplomati i quali a loro volta guadagnano il 24% in più delle persone che hanno al massimo la licenza media, mentre in Germania questi valori si attestano rispettivamente al 67% e 10%.

Risultati differenti si ottengono invece concentrando l'analisi sulla popolazione dei giovani di 25-34 anni. Per le generazioni più giovani che hanno da poco fatto ingresso nel mercato del lavoro i rendimenti monetari connessi al titolo di studio sono decisamente più bassi. Mentre per la media dei paesi OCSE una persona con almeno una laurea guadagna quasi il 40% in più di un diplomato, il quale guadagna a sua volta poco meno del 20% in più di giovane in possesso di al massimo la licenza media, in Italia tali valori sono rispettivamente pari al 24% e 9%. I differenziali rilevati in Italia per i più giovani collocano il paese agli ultimi posti della graduatoria dei paesi OCSE, e risultano ben al di sotto di quelli registrati per paesi quali il Regno Unito, la Germania e la Francia. L'uso del solo differenziale retributivo come indicatore della redditività dell'investimento in istruzione risulta tuttavia inadeguato, soprattutto se si confrontano paesi e istanti temporali differenti, poiché vengono trascurati i costi per l'istruzione e i benefici che derivano da migliori prospettive occupazionali. Per ovviare a tale problematica, e al fine di avere informazioni confrontabili nel tempo e nello spazio, per la valutazione del ritorno ottenuto dall'investimento in istruzione è comunemente usato il rendimento implicito dell'investimento, ossia il tasso di sconto che uguaglia il valore atteso di tutti i costi e di tutti i benefici associati a una scelta d'investimento (De la Fuente e Jimeno, 2004; Ciccone, Cingano e Cipollone, 2004).

Figura 2.8 Differenziali salariali per livello di istruzione e età (numero indice: scuole secondaria di II° superiori = 100). Anno 2008 o ultimo anno disponibile



Fonte: OECD - Education at a Glance 2010

Ad ogni modo, i risultati ottenuti tramite le analisi dei differenziale retributivo, trovano conferma anche quando si utilizzano metodologie più complesse. Le stime disponibili sui rendimenti impliciti dell'investimento in istruzione (De la Fuente e Jimeno, 2004; Boeri e Galasso, 2007; Ciccone, Cingano e Cipollone, 2005; ISFOL 2009) mostrano infatti come in Italia l'investimento in istruzione sia redditizio, ma in minor misura rispetto alla media dei paesi dell'EU e dell'OCSE, e come negli ultimi anni vi sia una diminuzione progressiva di tali rendimenti, che interessa sia i lavoratori percettori di alti salari che i lavoratori percettori di bassi salari (Naticchione, Ricci, Rustichelli, 2008).

Conclusioni

Nel presente contributo si è posto l'accento sull'importanza dell'investimento in istruzione in termini di accesso e mantenimento dell'occupazione, di qualità del lavoro e di redditività.

L'analisi delle informazioni sull'investimento in istruzione e sul suo rendimento, sia in termini di probabilità occupazionali che in termini di differenziali salariali, evidenzia l'esistenza di un problema italiano, che spiega il posizionamento del nostro paese negli ultimi posti di una ipotetica graduatoria di paesi europei.

Si è visto infatti che, la quota di persone di 25-64 anni che 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). Quando si passa all'analisi della popolazione con titoli universitari, lo scarto rimane significativo (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), a segnalare un peggioramento nella situazione del paese negli ultimi anni.

Associato a ciò, sono stati riportati i risultati delle indagini OCSE-PISA 2006 (in lettura, matematica, scienze) in cui si denuncia una scarsa qualità dell'istruzione in termini di conoscenze e competenze, sapere e saper fare, che porta a tracciare un profilo molto negativo, dal punto di vista dell'efficacia dell'azione formativa, della scuola italiana.

Concentrandosi sugli *outcome* sul mercato del lavoro si è inoltre rilevato che in Italia il titolo universitario rappresenta meno che in altri Paesi una garanzia di riduzione del rischio di disoccupazione. Infatti in Italia 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%, e nella media EU-25 tali valori si attestano rispettivamente al 4,5% e al 7,3%. Risultati analoghi si raggiungono se si prendono in esame i tassi di occupazione: il titolo universitario fa aumentare di poco la probabilità di essere occupati: 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%, e nella media EU-25 tali valori si attestano rispettivamente al 84,4% e 74,0%.

Quando si è passati ad analizzare la qualità del lavoro delle persone con elevati titoli di studio in termini di utilizzo degli *skill* acquisiti durante il percorso di studi si è visto

come i posti di lavoro altamente qualificati sono in Italia il 19% del totale, quota ben al di sotto rispetto alla media EU-25 (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%).

Il vantaggio competitivo del possesso della laurea in Italia appare poco significativo, se si confronta il differenziale retributivo tra diplomati e laureati (in Italia è pari al 55%, mentre in Germania al 67% e negli Stati Uniti al 77%) e si considerano i risultati di analisi più sofisticate condotte al fine di misurare i rendimenti dell'istruzione in termini salariali.

Se si aggiunge a tutto ciò la ridotta capacità e livello di spesa pubblica destinata all'istruzione universitaria, e la si considera un'approssimazione della qualità dell'istruzione terziaria, si comprende il disincentivo per il singolo ad investire nell'istruzione, e l'aumento di coloro che preferiscono interrompere gli studi e tentare l'ingresso nel mondo del lavoro.

Come già sottolineato da vari autori (Visco, 2009; Franzini e Raitano, 2005; Cipollone e Sestito, 2010) l'Italia si trova attualmente in una situazione paradossale poiché alla scarsità relativa di alti livelli d'istruzione dovrebbe corrispondere un elevato rendimento dell'istruzione dovuto alla bassa offerta di persone *skilled*, invece questo non accade. Nel nostro paese il capitale umano è un bene scarso a cui si attribuisce scarso valore. Le cause di ciò sono principalmente imputabili, da un lato, alla struttura produttiva italiana (il prevalere di piccole imprese) che non dispone di risorse compatibili con il livello di investimento richiesto per attività di innovazione, ricerca e sviluppo; dall'altro, al sistema scolastico, di bassa qualità e poca credibilità, slegato totalmente dal mondo del lavoro.

La scarsa credibilità attribuita dai datori di lavoro italiani ai titoli di studio dei candidati a ricoprire posizioni lavorative, spiega l'elevato valore dato alle esperienze lavorative già maturate, il conseguente pregiudizio negativo verso i neo-laureati privi di questo requisito e la preferenza accordata a soggetti dotati di una qualche esperienza lavorativa anche se con livelli di istruzione più bassi.

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, ciò impatta sull'economia italiana riducendo la capacità di innovazione che, in questa fase storica, rappresenta il principale motore di crescita economica. Ma è proprio da tassi di crescita sostenuti che ci si attende un aumento della domanda di persone con elevati livelli di istruzione, e dei rendimenti dei titoli di studio. Per uscire da questa *impasse* occorrono interventi coordinati sul sistema formativo, ponendo l'accento sulla qualità e sulla valorizzazione del capitale umano, e sul sistema produttivo, che chiamano in causa le politiche industriali, le politiche commerciali e gli investimenti per la ricerca e l'innovazione.

2.2 I giovani e il lavoro: un difficile rapporto*

Il contesto

La disoccupazione giovanile è un fenomeno in forte crescita in quasi tutti i paesi dell'Unione europea. Ciò appare tanto più allarmante se si pensa che, per effetto del calo delle nascite, la popolazione giovanile è proporzionalmente in calo rispetto alla popolazione adulta.

L'Italia si distingue per essere il paese con minore incidenza di giovani, maggiore incidenza di anziani, basso tasso di fertilità (anche se nel 2009 si registra un incremento della natalità grazie all'apporto dei cittadini immigrati). Quindi se da un lato la popolazione in età lavorativa è destinata a diminuire, dall'altro si innalzerà il numero della popolazione anziana: EUROSTAT prevede che nel 2060 una persona su tre sarà in età pensionistica. Gli effetti sia sociali sia economici che la disoccupazione giovanile provoca complessivamente nella società sono di non poco peso. Le famiglie si formano più tardi, cresce l'età media dei genitori al concepimento del primo figlio e si riduce nel tempo il numero medio dei figli per coppia; mentre si assiste ad un aumento progressivo dell'invecchiamento della popolazione, con effetti preoccupanti sul sistema previdenziale⁸².

Nella fase di ingresso nell'occupazione, l'esperienza dei giovani è caratterizzata, generalmente, da un elevato livello di flessibilità e di alternanza tra condizione di lavoro e di non lavoro.

Le difficoltà di accesso al lavoro variano all'interno di ciascun paese e dipendono dalla struttura del mercato del lavoro, dal tessuto economico, dal contesto territoriale, dalle caratteristiche istituzionali che lo regolano, nonché dal profilo del sistema formativo e scolastico, e oscillano in relazione alle diverse fasi della congiuntura economica⁸³.

I tassi di disoccupazione giovanile in fase di recessione tendono a crescere in misura maggiore rispetto a quelli della popolazione adulta a causa del calo dei flussi in ingresso delle assunzioni. La crisi economica, partita nel 2007 dagli Stati Uniti e approdata in Europa a fine 2008, ha intensificato le difficoltà già esistenti per i giovani nella fase di ingresso al lavoro. Nel biennio 2008/2009, rispetto alla popolazione adulta, l'occupazione giovanile è diminuita in modo evidente. Nel 2009, cinque milioni di giovani di 15-24 anni risultavano disoccupati nei paesi europei, per un tasso di disoccupazione giovanile pari al 19,8%.

La crisi ha avuto tra i suoi effetti quello di aver fatto salire l'UE dal sesto al quarto posto nell'elenco delle regioni con i peggiori tassi di disoccupazione giovanile mondiale⁸⁴.

* Di M. Luisa Aversa.

82. ISFOL (2008), *Squilibri quantitativi, qualitativi e territoriali del mercato del lavoro giovanile. I risultati di una indagine conoscitiva*, I libri del FSE, Roma.

83. Battistoni L., Centra M., Sorcioni M. (a cura di) (2005), *Nuove generazioni al lavoro. Lo scenario italiano nel contesto europeo*, Quaderni Spinn.

84. ILO (2010), *IV Rapporto - Global employment trends for youth*, Geneve.

L'Italia si distingue per una durata maggiore della fase di ingresso nel mercato del lavoro, per la permanenza prolungata dei giovani in famiglia, per una quota non irrilevante di disoccupazione intellettuale e per i considerevoli abbandoni scolastici durante il percorso formativo. L'aumento dei tempi di ricerca di un lavoro, ampliati in epoca recente dalla sfavorevole congiuntura economica, genera da un lato una dispersione di risorse economiche personali e familiari e, dall'altro, un deterioramento del capitale umano accumulato. Il mercato del lavoro italiano presenta spiccate caratteristiche del dualismo *insiders/outsiders*, con una componente stabile di lavoratori ampiamente protetti e la componente giovanile in ingresso nell'occupazione sottoposta e elevata flessibilità occupazionale. Tale rigidità del nostro assetto regolamentativo è stata alla base di due importanti riforme che hanno ridotto la rigidità nei rapporti di lavoro: la Legge 196 del 1997, il cosiddetto pacchetto Treu, e la Legge 30 del 2003, conosciuta come Legge Biagi. "Le riforme varate hanno dato origine a forme di prestazione lavorativa diverse dal lavoro subordinato, con l'obiettivo sia di aumentare la flessibilità dell'organizzazione del lavoro in azienda, sia di adattare l'utilizzo del fattore lavoro alle mutate condizioni dei mercati" (Menziani U., 2008)⁸⁵. A tale contesto ha contribuito l'imposizione da parte della Unione europea (2003) dell'abolizione del contratto di formazione e lavoro che sino a quel momento aveva rappresentato la più diffusa forma di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro in Italia.

Una elevata inerzia del mercato rispetto all'ingresso dei giovani ha conseguenze rilevanti sul profilo del sistema produttivo poiché l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro comporta l'innalzamento del livello medio di istruzione della forza lavoro, essendo mediamente più alto il livello di istruzione dei giovani⁸⁶ rispetto alle generazioni che li hanno preceduti. L'investimento in istruzione e formazione ha, infatti, evidenti ritorni in termini di efficienza del sistema economico. Del resto l'importanza delle risorse umane qualificate costituisce un fattore preponderante per la crescita economica e, non solo, nella società post-fordista (*Political economy*)⁸⁷. "L'istruzione rappresenta un investimento in competenze umane, che contribuisce allo sviluppo personale e sociale e che in teoria può aiutare a ridurre le ineguaglianze" (Checchi, Lucifora, 2003)⁸⁸. I giovani in Italia, rispetto agli adulti, hanno minori chance di collocarsi nel mondo del lavoro in tempi brevi, seppure in prospettiva, rispetto a quelli meno istruiti, hanno migliori possibilità di trovare un'occupazione e anche meglio retribuita.

85. Cfr. ISFOL (2008), *Squilibri quantitativi, qualitativi e territoriali del mercato del lavoro giovanile. I risultati di una indagine conoscitiva*.

86. Rispetto agli altri paesi europei la scolarizzazione della forza lavoro in Italia si posiziona su livelli più bassi in Battistoni L., Centra M., Sorcioni M. a cura di (2005), *Nuove generazioni al lavoro. ... op. cit.*, p. 9.

87. La *political economy*, comparata e della sociologia dello sviluppo, è una delle due linee su cui si è sviluppato il dibattito sociologico sull'istruzione, l'altra è quella della mobilità sociale e del mercato del lavoro.

88. Checchi D., Lucifora C: (2000), "Education, Mobility and Poverty", in *International Journal of Manpower*, n. 3-4, pp. 77-91.

Se i giovani italiani più specializzati incontrano problemi nella ricerca di prima occupazione, sembra maggiormente attribuibile alla struttura del mercato del lavoro italiano, ancora troppo poco qualificante, piuttosto che ad un eccesso di istruzione. Il modello di sviluppo italiano basato su settori tradizionali, su piccole imprese, su scarse capacità patrimoniali e finanziarie di investimento in sviluppo tecnologico, e così via, mostra ormai in modo evidente, come da più parti sostenuto, i suoi limiti. È, infatti, nelle imprese più innovative che si concentra l'impiego dei giovani con alte qualifiche. Quelle che sembrano auspicabili sono quindi politiche di supporto alle medie imprese e alla crescita *post-entry*, una politica industriale e dell'innovazione favorevole agli investimenti in Ricerca e Sviluppo (R&S)⁸⁹.

La disoccupazione giovanile in Italia e in Europa

I profondi cambiamenti che hanno investito il contesto macro-economico europeo, come le trasformazioni dei rapporti di lavoro e la flessibilizzazione del mercato, spinta dalla diffusione dei lavori e dei contratti atipici, forniscono una nuova prospettiva in cui collocare i percorsi lavorativi dei giovani. Imprevedibilità e discontinuità sono le parole che meglio caratterizzano i rapporti di lavoro attuali. I giovani si trovano ad affrontare contemporaneamente gli innumerevoli stimoli verso il cambiamento e la domanda sociale di adattabilità e flessibilità. La realtà si dissolve in una serie di realtà multiple, dove essi si trovano ad entrare e a uscire frequentemente e velocemente da "infinite province di significato"⁹⁰.

Il passaggio dalla società del lavoro (modello fordista) alla società dei lavori (modello post fordista) si caratterizza per una realtà incerta e frastagliata "le istituzioni come il lavoro, un tempo considerate solide, si sciolgono e le strutture sociali che offrivano certezze agli individui tendono ad assomigliare a categorie zombie ed istituzioni zombie" (Baumann Z, 2002)⁹¹.

La "contrapposizione in atto tra lavori a bassa qualifica e lavori ad alta qualifica si intreccia con altre connotazioni del lavoro, protezione, flessibilità, continuità, ecc., che tendono a produrre processi di segmentazione, piuttosto che un tradizionale dualismo" (Semenza R., 2004)⁹².

Per combattere la disoccupazione giovanile i governi degli Stati membri dell'Unione europea hanno adottato una politica volta ad una maggiore flessibilizzazione del

89. Vivarelli M., Piga C., Piva M. (a cura di) (2004), Il triangolo competitivo: innovazione, organizzazione e lavoro qualificato, XXVIII convegno Nazionale di Economia e Politica Industriale. Gli autori sostengono la necessità di una co-evoluzione del triangolo competitivo che si basa su "contemporanei e rilevanti investimenti in innovazione, cambiamento organizzativo e risorse umane".

90. Schutz A. (1974), *La fenomenologia del mondo sociale*, Il Mulino, Bologna.

91. Bauman Z. (2002), *Modernità liquida*, Laterza, Bari.

92. Semenza R. (2004), *Le trasformazioni del lavoro*, Carrocci, Roma.

mercato del lavoro, utilizzando forme contrattuali atte a favorire l'entrata dei giovani nell'occupazione.

"La flessibilità applicata al mercato preconizza la fine del lavoro così come lo intendiamo e annuncia invece l'avvento del lavoro con contratti a termine o senza contratto, posizioni prive di qualsiasi sicurezza, ma con la clausola del fino a ulteriori comunicazioni" (Baumann Z., 2002)⁹³.

I giovani hanno dovuto affrontare, dunque, oltre ai problemi relativi alla ricerca del lavoro da cui hanno origine disoccupazione (*mismatch* quantitativo) e sottoccupazione (*mismatch* qualitativo), quelli connessi alla precarietà del contratto di lavoro. Aumentare la flessibilità del mercato del lavoro è apparsa così una soluzione per ridurre la disoccupazione, aumentare la probabilità media di trovare occupazione in tempi brevi e diminuire, di conseguenza, la durata media della disoccupazione⁹⁴.

Se da un lato è lecito che la componente giovanile dell'offerta di lavoro affronti un periodo di incertezza nella fase di ingresso al lavoro, sperimentando frequenti passaggi da un lavoro all'altro (tale processo migliora, peraltro, l'incontro medio ottimale tra domanda e offerta), dall'altro i modelli che promuovono forme di flessibilità in ingresso puntano tutti parallelamente alla riduzione del rischio di precarizzazione dell'occupazione, sia tramite l'estensione di alcune tutele proprie del lavoro *standard* – e attraverso un sistema di sostegno al reddito nei periodi di non occupazione – sia tramite la disponibilità di servizi di formazione e ricollocamento.

La crisi economica, che sta avendo ripercussioni molto marcate nel mercato del lavoro, dimostra in modo evidente la vulnerabilità dei lavoratori precari che sono stati i primi a non vedersi rinnovare il contratto anche in settori chiave per il paese (come ambiente e Information Communication Technology-ITC).

L'occupazione è caduta principalmente nella componente di lavoro indipendente e in quella alle dipendenze a termine, due tipologie diffuse soprattutto tra la popolazione giovanile. Nella fascia 15-24 quasi un giovane su quattro appartenenti alla forza lavoro (38,6%) nel 2009 risultava occupato in modo temporaneo⁹⁵. La Commissione europea (2007) individua nella *flexicurity* lo strumento per tutelare la precarietà occupazionale e retributiva (cfr. cap. 4).

In Germania (nel più ampio *cluster* di paesi del cosiddetto *sistema continentale*), nonostante abbia anche conosciuto qualche fase di recessione, a partire dai primi anni novanta, il tasso di disoccupazione giovanile è peggiorato in misura minore rispetto a quello degli adulti. La disoccupazione giovanile, la fascia solitamente più soggetta ai cicli economici, è cresciuta solo di poco rispetto a quanto avvenuto negli altri paesi.

93. Cfr. Baumann (2002).

94. Caroleo F. E., Pastore F. (2009), *Le cause dell' (in-) successo lavorativo dei giovani*, in Working Paper, Adapt.

95. CNEL (2010), *Rapporto mercato del Lavoro 2009-2010*.

Tale performance è sicuramente da attribuire alle transizioni particolarmente elastiche fra scuola e lavoro e al sistema di apprendistato di massa. I percorsi educativi in alternanza costituiscono di fatto una garanzia all'inserimento nel mercato del lavoro alla fine della fase di formazione, anche grazie a strumenti specifici quali, ad esempio, i network istituzionali con le imprese⁹⁶.

Quando si parla di disoccupazione giovanile in Europa nella fascia di età 15-24 anni è da considerare che si tratta per lo più di primo inserimento nel mondo del lavoro e in questa delicata fase incidono i diversi sistemi di istruzione e formazione. I dati sono da contestualizzare dunque all'interno dei diversi sistemi di welfare presenti nei diversi Stati membri dell'Unione europea. Nel cosiddetto *sistema europeo continentale*⁹⁷ i caratteri del sistema di istruzione e formazione sono diversi rispetto ai paesi della fascia mediterranea, basandosi su meccanismi maggiormente integrati tra scuola, formazione e lavoro⁹⁸ e su politiche attive del lavoro in favore di chi abbandona la scuola. Per l'Italia, è ulteriormente da approfondire la condizione occupazionale dei giovani in relazione all'area geografica, il genere e il titolo di studio. Così come, quanto e come, il titolo di studio influenzi la condizione occupazionale dei giovani e se si riscontrino profili coerenti tra il livello di formazione e l'attività lavorativa svolta.

Caratteristiche della disoccupazione giovanile in Europa

In questo paragrafo analizzeremo i dati europei – EUROSTAT (2000-2009) – riferiti ad alcuni indicatori del mercato del lavoro: tassi di disoccupazione, di occupazione e di attività divisi per genere nella fascia di età 15-24 anni, a confronto con quelli della fascia 25-54. Un peso minore viene attribuito all'analisi del tasso di attività dal momento che i bassi livelli del tasso di attività dei giovani è dovuta principalmente alla permanenza dei giovani nel sistema dell'istruzione e della formazione. Per la nostra analisi è interessante invece verificare le differenze nei tassi di attività giovanile tra i vari paesi, in quanto esse appaiono strettamente correlate ai diversi modelli di welfare e sono utili a fornire un quadro comparativo europeo.

Come si evince osservando la serie storica, l'Italia si colloca al primo posto per tasso di disoccupazione giovanile tra i paesi oggetto di analisi, superata ad iniziare dal 2008 soltanto dal tasso di disoccupazione della Spagna che si posiziona al primo posto per numero di giovani disoccupati (Spagna al 37,8% nel 2009 contro il 25,4% dell'Italia). In Italia il tasso di disoccupazione giovanile diminuisce progressivamente nel corso degli anni duemila (dal 31,5% del 2000 al 20,3% del 2007) per risalire poi dal 2008,

96. Cfr. Tiraboschi (2005).

97. I Paesi dell'area continentale sono: Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Olanda.

98. In Europa esistono diversi modelli di transizione scuola lavoro. I sistemi d'istruzione possono essere di tipo sequenziale (come nella maggior parte dell'UE) oppure di tipo duale. In un sistema d'istruzione sequenziale la formazione professionale è vista come un passaggio successivo al completamento dell'istruzione generale.

anno di inizio della crisi economica mondiale. Il tasso di disoccupazione dei giovani di età compresa tra i 15 e i 24 nell'EU a 27 cresce dal 2008 al 2009, dal 15,5% al 19,8%, (cfr. tab. 2.10).

Il trend storico mostra che la Spagna, l'Italia, e anche la Francia sono al di sopra della media europea per tasso di disoccupazione giovanile, mentre la Germania si distingue per il più basso tasso di disoccupazione giovanile, superata solo, nel 2004 e nel 2005, dal Regno Unito. Rispetto al 2008, nel 2009 il tasso di disoccupazione giovanile in Germania decresce in controtendenza all'andamento generale (10,3%). Infine, nel Regno Unito, negli anni, il numero dei disoccupati giovani si situa al di sotto del dato dell'Unione europea.

Tabella 2.10 Percentuale giovani disoccupati (15-24 anni) sul totale delle popolazione attiva dello stesso gruppo di età. Anni 2000-2009

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Francia | 20,6 | 18,0 | 18,9 | 17,3 | 19,6 | 20,2 | 21,3 | 18,7 | 18,1 | 22,6 |
| Germania | 8,5 | 7,8 | 9,3 | 11,0 | 13,0 | 15,5 | 13,7 | 11,9 | 10,5 | 10,3 |
| Italia | 31,5 | 27,8 | 27,1 | 26,8 | 24,6 | 24,0 | 21,6 | 20,3 | 21,3 | 25,4 |
| Spagna | 25,3 | 20,7 | 21,6 | 22,3 | 22,4 | 19,7 | 17,9 | 18,2 | 24,6 | 37,8 |
| Regno Unito | 12,0 | 10,3 | 10,9 | 11,4 | 10,7 | 12,8 | 14,0 | 14,3 | 15,0 | 19,1 |
| EU27 | 18,3 | 17,3 | 17,9 | 18,1 | 18,5 | 18,5 | 17,3 | 15,4 | 15,5 | 19,8 |
| EU15 | 16,1 | 14,1 | 14,7 | 15,3 | 15,9 | 16,5 | 15,9 | 14,8 | 15,4 | 19,5 |

Fonte: DB EUROSTAT (2010)

Un altro aspetto rilevante riguarda il tasso di disoccupazione giovanile femminile. Il dato italiano riferito al 2008 è il più alto tra i paesi considerati, con la sola eccezione del caso spagnolo, mentre nel solo 2009 la differenza dei tassi tra i due paesi è più evidente (36,4% Spagna, 28,7% Italia). Nel 2008 e nel 2009 la Germania è il paese con il più basso tasso di disoccupazione giovanile sia maschile che femminile (cfr. tab. 2.11).

Tabella 2.11 Percentuale giovani disoccupati (15-24 anni) per genere sul totale della popolazione attiva dello stesso gruppo di età. Anni 2000-2009

| | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | M | F | M | F | M | F | M | F | M | F |
| Francia | 19 | 22,6 | 16,0 | 20,5 | 17,5 | 20,8 | 16,5 | 18,2 | 19,1 | 20,2 |
| Germania | 9,5 | 7,4 | 9,0 | 6,4 | 11,1 | 7,2 | 13,7 | 8,1 | 15,4 | 10,2 |
| Italia | 28,4 | 35,3 | 24,8 | 31,6 | 23,7 | 31,5 | 23,7 | 30,9 | 21,2 | 29,0 |
| Spagna | 19,6 | 32,1 | 16,4 | 26,3 | 16,9 | 27,9 | 19,1 | 26,4 | 19,3 | 26,4 |
| Regno Unito | 13,5 | 10,4 | 11,8 | 8,7 | 12,8 | 8,8 | 13,1 | 9,5 | 11,7 | 9,7 |
| EU27 | 17,6 | 19,1 | 16,8 | 17,9 | 17,7 | 18,2 | 18,1 | 18,1 | 18,5 | 18,5 |
| EU15 | 15,1 | 17,2 | 13,4 | 14,9 | 14,4 | 15,1 | 15,4 | 15,2 | 15,7 | 16,1 |
| | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
| Francia | 19,1 | 21,5 | 20,1 | 22,9 | 18 | 19,6 | 18,2 | 18,0 | 23,4 | 21,7 |
| Germania | 16,8 | 13,9 | 14,8 | 12,5 | 12,6 | 11,1 | 11,0 | 9,9 | 12,4 | 9,7 |
| Italia | 21,5 | 27,4 | 19,1 | 25,3 | 18,2 | 23,3 | 18,9 | 24,7 | 23,3 | 28,7 |
| Spagna | 16,7 | 23,4 | 15,0 | 21,6 | 15,2 | 21,9 | 23,7 | 25,8 | 39,1 | 36,4 |
| Regno Unito | 14,3 | 11,0 | 15,7 | 12,0 | 15,8 | 12,5 | 17 | 12,7 | 21,8 | 16,0 |
| EU27 | 18,4 | 18,7 | 16,9 | 17,7 | 15,1 | 15,8 | 15,6 | 15,5 | 20,9 | 18,5 |
| EU15 | 16,3 | 16,8 | 15,6 | 16,2 | 14,5 | 15,2 | 15,6 | 15,1 | 20,6 | 18,1 |

Fonte: DB EUROSTAT (2010)

È da notare che nell'evoluzione storica in Francia, in Italia e in Spagna il tasso di disoccupazione giovanile è più alto per le giovani donne (soltanto nel 2008 e 2009 in Francia il tasso femminile risulta più basso di quello maschile), mentre in Germania e nel Regno Unito appare maggiore il numero dei giovani disoccupati maschi. La serie storica evidenzia come sia in Germania che nel Regno Unito il tasso di disoccupazione giovanile sia inferiore alla media europea, sia quello maschile che quello femminile. Il tasso di disoccupazione giovanile rispetto a quello degli adulti nella fascia 25-54 anni è più del doppio in quasi tutti gli anni esaminati. Nel 2009, nell'Unione europea a 27, il risultato del rapporto algebrico tra disoccupazione giovanile e disoccupazione degli adulti assume un valore intorno a 2,5. Lo stesso rapporto raggiunge livelli anche più alti quando si prende in considerazione l'Italia (il valore passa da 2,5 a 3,6).

In Italia il tasso di disoccupazione degli adulti 25-54 tende a decrescere, per poi risalire dal 2008 fino al 2009. Il primato del più basso tasso di disoccupazione degli adulti 25-54 spetta al Regno Unito in tutti gli anni esaminati sia rispetto agli altri paesi europei considerati che alla media europea. Si confermano, anche per questa fascia di età, tassi di disoccupazione femminili maggiori di quelli maschili nell'UE: in Spagna la disoccupazione femminile risulta maggiore rispetto a quella maschile nell'intera serie storica esaminata. Si conferma un'eccezione il Regno Unito, dove la disoccupazione maschile supera quella femminile in tutti gli anni in esame, mentre in Germania il fenomeno è limitato ad alcuni anni.

L'analisi comparata della disoccupazione giovanile negli Stati membri rispetto alla loro classificazione secondo modelli di welfare prevalenti in Europa, così come esposto finora, attraverso la lettura dei dati e la letteratura, evidenzia che⁹⁹:

- nei *paesi mediterranei* la disoccupazione è prevalentemente giovanile e si parla di disoccupazione di primo inserimento, e in maggioranza riguarda il genere femminile;
- nei paesi dell'*Europa continentale* (v. per esempio in Germania) e nei paesi scandinavi la disoccupazione è più equamente distribuita tra le varie fasce di età ed è prevalentemente maschile;
- nei *paesi anglosassoni* (Gran Bretagna, Irlanda) la disoccupazione riguarda in modo principale la popolazione maschile e adulta.

I dati relativi al tasso di occupazione giovanile della fascia 15-24, confermano la tendenza rilevata nell'analisi sopra effettuata per il tasso di disoccupazione. Nel 2009, a seguito della crisi, il tasso di occupazione diminuisce in tutti i paesi dell'Unione europea, ma la Germania e il Regno Unito si collocano comunque al di sopra della media dei paesi europei. Nel 2009 l'Italia ha il più basso tasso di occupazione giovanile (21,7%), con la sola eccezione della Spagna (28%), (tab. 2.12).

Tabella 2.12 Percentuale giovani occupati (15-24 anni) sul totale della popolazione dello stesso gruppo di età. Anni 2000-2009

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Francia | 28,2 | 29,3 | 29,9 | 31,4 | 29,9 | 30,7 | 30,2 | 31,5 | 32,2 | 31,4 |
| Germania | 46,1 | 46,5 | 45,4 | 44,0 | 41,3 | 42,2 | 43,4 | 45,3 | 46,9 | 46,2 |
| Italia | 26,1 | 26,2 | 25,7 | 25,4 | 27,6 | 25,7 | 25,5 | 24,7 | 24,4 | 21,7 |
| Spagna | 32,2 | 33,6 | 33,8 | 34,2 | 34,7 | 38,3 | 39,5 | 39,1 | 36,0 | 28,0 |

»»

99. Semenza R. (2004).

segue
Tabella 2.12

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Regno Unito | 55,8 | 55,5 | 55,5 | 54,2 | 54,9 | 54,4 | 53,8 | 52,9 | 52,4 | 48,4 |
| EU27 | 37,0 | 37,3 | 36,7 | 36,1 | 35,7 | 36,1 | 36,6 | 37,4 | 37,6 | 35,2 |
| EU15 | 39,9 | 40,5 | 40,4 | 40 | 39,6 | 40,1 | 40,4 | 41,0 | 41,0 | 38,2 |

Fonte: DB EUROSTAT (2010)

I fattori di criticità evidenziati dalla componente giovanile della popolazione nella fase di transizione nel mercato del lavoro derivano, tra l'altro, dalla bassa propensione delle imprese a inserire nel processo produttivo competenze innovative, di cui i giovani in uscita dal sistema di istruzione e formazione sarebbero portatori, e, parallelamente, dalla minore esperienza lavorativa dei giovani. Il comportamento generale del sistema produttivo in ordine alle assunzioni di giovani lavoratori è legato a fattori diversi, tra i quali la vocazione all'innovazione e alla ricerca, e la tendenza a preferire forme di apprendimento sul lavoro piuttosto che modelli di formazione professionale formalizzata e costosa per le imprese.

Il possesso di esperienza professionale prevale tra i requisiti d'accesso nei sistemi produttivi tradizionali, per lo più costituiti da piccole imprese con scarsa innovazione tecnologica, mentre risulta meno importante nelle imprese maggiori e più dinamiche, dove la tecnologia riveste un ruolo primario e si concentra la popolazione giovanile più scolarizzata¹⁰⁰. Anche sulla base della classificazione OCSE delle attività economiche secondo il grado di livello tecnologico, si conferma la maggiore concentrazione di giovani nelle imprese e settori ad elevato sviluppo tecnologico. Rispetto a tali criticità, strumenti di politica economica in favore dei giovani utili nella fase di ingresso, come l'introduzione di incentivi capaci di abbattere il costo del salario di ingresso, non sempre sono sufficienti a compensare il più basso livello di produttività dei giovani e pareggiare i maggiori costi dovuti alla formazione, così come sostenuto, da ultimo, anche nel Rapporto OCSE 2010.

Se si passa ad esaminare la serie storica dei tassi di attività, l'Italia si distingue in Europa per il basso tasso di attività giovanile, superata soltanto a partire dagli anni 2000-2002, dalla Francia. Per quanto riguarda il differenziale di genere, i maschi hanno un tasso di attività maggiore delle femmine in tutti gli anni considerati. In particolare, fino al 2001, il tasso di attività femminile italiano è superiore a quello francese, mentre dal 2002 in poi le giovani francesi sorpassano le giovani italiane. In tutti gli anni il Regno Unito ha il più alto tasso di attività giovanile femminile, seguito da quello della Germania (cfr. tab. 2.14).

100. Reyneri E. (2005), *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna.

Tabella 2.13 Tasso di attività dei giovani 15-24 anni per genere. Anni 2000-2009

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Francia | 35,5 | 35,8 | 36,9 | 37,9 | 37,2 | 38,5 | 38,4 | 38,8 | 39,3 | 40,6 |
| Germania | 50,4 | 50,4 | 50 | 49,5 | 47,5 | 49,9 | 50,3 | 51,4 | 52,5 | 52,0 |
| Italia | 38,1 | 36,3 | 35,3 | 34,6 | 36,6 | 33,8 | 32,5 | 30,9 | 30,9 | 29,1 |
| Spagna | 43,1 | 42,4 | 43,2 | 44,0 | 44,7 | 47,7 | 48,2 | 47,8 | 47,7 | 45,1 |
| Regno Unito | 63,4 | 61,9 | 62,3 | 61,1 | 61,5 | 62,3 | 62,5 | 61,7 | 61,7 | 59,7 |
| EU27 | 45,3 | 45,1 | 44,7 | 44,1 | 43,9 | 44,3 | 44,2 | 44,2 | 44,5 | 43,8 |
| EU15 | 47,5 | 47,2 | 47,4 | 47,2 | 47,1 | 48,0 | 48,1 | 48,2 | 48,4 | 47,5 |

Fonte: DB EUROSTAT (2010)

Tabella 2.14 Tasso di attività dei giovani 15-24 anni per genere. Anni 2000-2009

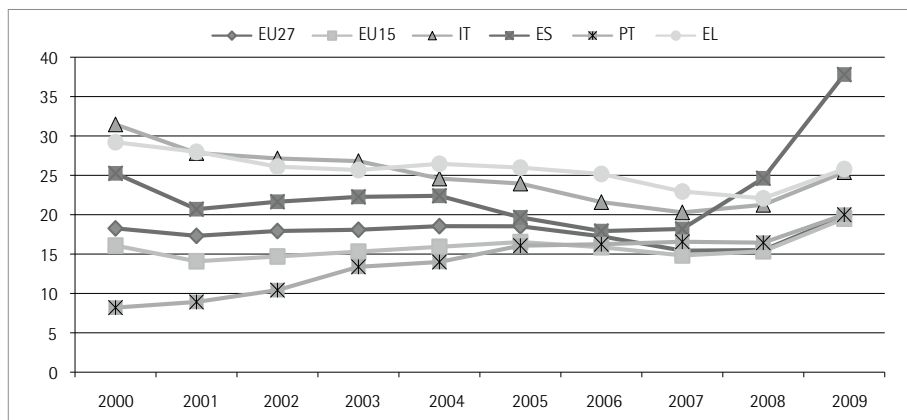
| | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | M | F | M | F | M | F | M | F | M | F |
| Francia | 38,6 | 32,4 | 39,2 | 32,3 | 41,0 | 32,7 | 41,2 | 34,7 | 40,6 | 33,6 |
| Germania | 53,7 | 47,1 | 53,4 | 47,3 | 52,8 | 47,2 | 52,2 | 46,7 | 50,5 | 44,4 |
| Italia | 42,2 | 34,0 | 40,1 | 32,5 | 39,6 | 30,9 | 39,1 | 30,1 | 41,2 | 31,9 |
| Spagna | 46,7 | 39,4 | 47,4 | 37,2 | 48,1 | 38,0 | 48,9 | 38,9 | 49,6 | 39,6 |
| Regno Unito | 67,0 | 59,8 | 65,7 | 58,1 | 65,5 | 59,2 | 64,0 | 58,2 | 63,9 | 59,1 |
| EU27 | 48,8 | 41,8 | 48,6 | 41,5 | 48,3 | 41 | 47,6 | 40,5 | 47,4 | 40,3 |
| EU15 | 50,9 | 44,1 | 50,7 | 43,6 | 51 | 43,8 | 50,5 | 43,8 | 50,4 | 43,8 |
| | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
| Francia | 42,3 | 34,6 | 42,2 | 34,6 | 42,1 | 35,4 | 42,8 | 35,7 | 43,7 | 37,4 |
| Germania | 52,5 | 47,3 | 52,9 | 47,6 | 53,7 | 49,0 | 54,8 | 50,0 | 54,4 | 49,6 |
| Italia | 38,7 | 28,7 | 37,8 | 26,9 | 36,1 | 25,5 | 35,9 | 25,7 | 34,0 | 23,9 |
| Spagna | 52,3 | 42,9 | 52,2 | 43,9 | 52,1 | 43,3 | 51,5 | 43,7 | 48,3 | 41,7 |
| Regno Unito | 65,3 | 59,2 | 65,1 | 59,7 | 64,5 | 58,7 | 64,8 | 58,4 | 62,0 | 57,4 |
| EU27 | 47,8 | 40,7 | 47,6 | 40,7 | 47,6 | 40,7 | 47,9 | 41,0 | 47,0 | 40,6 |
| EU15 | 51,3 | 44,6 | 51,3 | 44,7 | 51,2 | 44,9 | 51,5 | 45,2 | 50,2 | 44,6 |

Fonte: DB EUROSTAT (2010)

A partire dagli anni Ottanta, le difficoltà incontrate dai sistemi di *welfare* in termini di sostenibilità finanziaria, a causa dell'invecchiamento della popolazione, della differente allocazione della spesa pubblica, determinata sia da difficoltà congiunturali che da modifiche strutturali, ha portato ad una riduzione delle risorse destinate alle politiche del lavoro sotto forma di sussidi di disoccupazione e di specifiche misure rivolte alla popolazione giovanile (contratti formativi di inserimento, prestiti, sostegno all'imprenditoria, ecc.). La riduzione di tali spese ha penalizzato per lo più i giovani residenti negli Stati membri del Sud dell'Europa (Grecia, Italia, Spagna, Portogallo)¹⁰¹. All'interno dei rispettivi ordinamenti, la regolamentazione sembra offrire tutele maggiori agli *insider* (lavoratori occupati con contratti di lavoro full-time a scadenza indeterminata) rispetto ai giovani *outsiders*¹⁰². I paesi dell'*area mediterranea*¹⁰³ si connotano per la debole presenza di sistemi di protezione universale minima, fissano requisiti di accesso a sussidi di disoccupazione e programmi di inserimento spesso basati su un pregresso di lavoro alle dipendenze. La Spagna e il Portogallo destinano risorse maggiori all'occupazione e alle politiche di sostegno al mercato del lavoro.

Osservando lo sviluppo dei dati sulla disoccupazione giovanile nel tempo, per aree geografiche, si conferma che i paesi dell'area mediterranea sono quelli che soffrono maggiormente del problema occupazionale (cfr. fig. 2.9).

Figura 2.9 Tasso di disoccupazione dei giovani di 15-24. Area mediterranea. Anni 2000-2009



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT (2010)

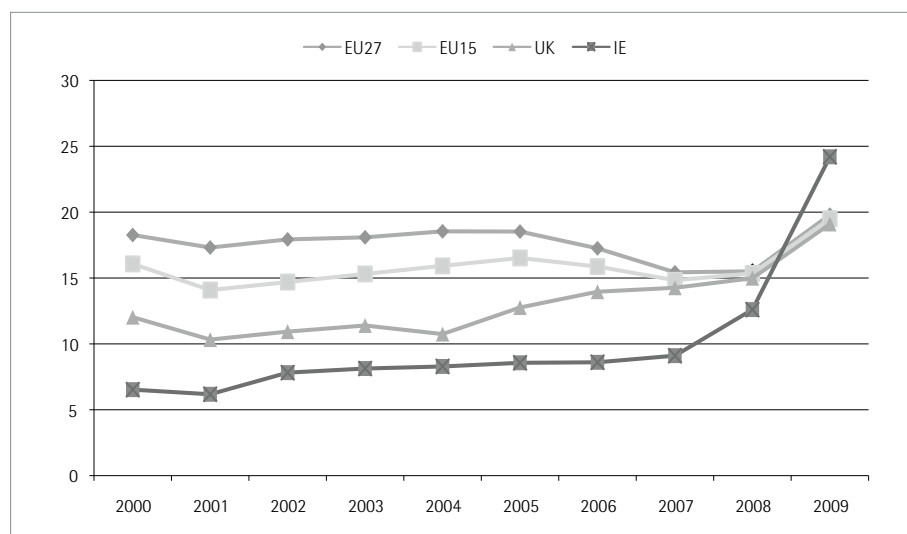
101. Geroldi G. (2001), *Modelli e problemi del Welfare in Europa*, Università di Parma.

102. Lindbeck A., Snower D. (1988), *The insider-outsider theory of employment and unemployment*. Gli insider sono i lavoratori occupati in modo stabile, ossia sono coloro che usufruiscono di una posizione più favorevole e tutelata rispetto agli outsider (disoccupati, inattivi e in cerca di occupazione).

103. Mazza S. (2008), *I tradizionali modelli di welfare*, in *Rischi e vulnerabilità sociale: quali sistemi di protezione?*, Quaderno n. 10; Baici E., Lodovici M.S. (2001), *La disoccupazione*, Carocci.

La disoccupazione giovanile nell'area anglosassone (Regno Unito e Irlanda) è attestata su valori bassi, al di sotto della media europea (cfr. fig. 2.10). Come i paesi dell'area scandinava, i paesi di questa area hanno sviluppato un modello di *welfare* di tipo universalistico, ma con un intervento del settore pubblico limitato che offre un'assicurazione minima contro i rischi sociali della disoccupazione, invalidità e povertà. L'Irlanda, che ha un tasso di fecondità superiore agli altri Stati membri, investe molto nei settori della salute e della famiglia, e adotta misure volte a combattere la disoccupazione e l'esclusione sociale.

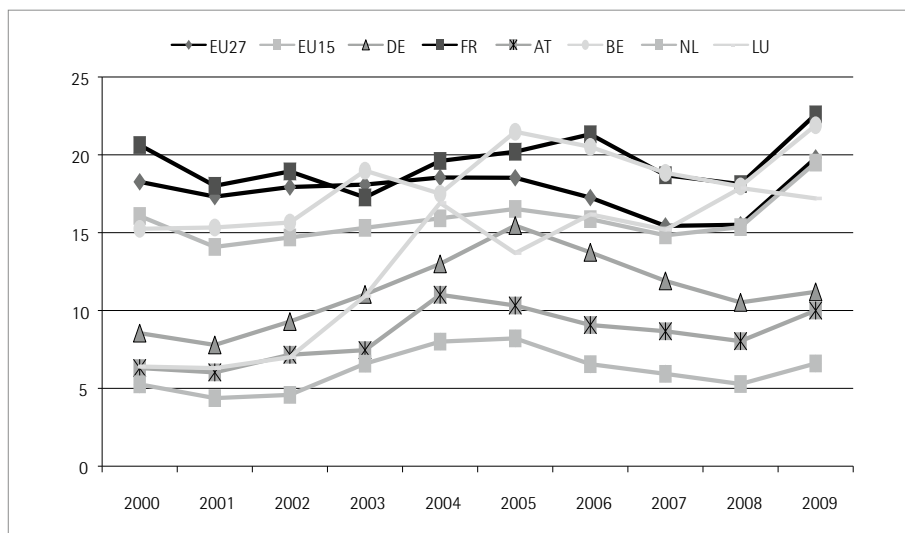
Figura 2.10 Tasso di disoccupazione dei giovani di 15-24. Area anglosassone. Anni 2000-2009



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT (2010)

Nell'area continentale (Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi) la Germania, il Lussemburgo, l'Austria e i Paesi Bassi si distinguono per una disoccupazione giovanile al di sotto della media europea in tutti gli anni esaminati, con l'unica eccezione del Lussemburgo dove si assiste ad un incremento a partire dal 2007. I valori più elevati, rispetto alla media europea, si riscontrano in Francia e in Belgio (cfr. fig. 2.11).

Figura 2.11 Tasso di disoccupazione dei giovani di 15-24. Area continentale. Anni 2000-2009



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT (2010)

Italia: focus sulla condizione occupazionale giovanile

In questo paragrafo approfondiremo la situazione occupazionale in Italia dei giovani 15-24 anni confrontandola con la fascia immediatamente successiva (25-54) con lo scopo di evidenziare le differenze ma anche le similitudini, laddove presenti, tra le due coorti, in linea con quanto già fatto per i paesi europei. In particolare confronteremo i dati (dal 2004 al 2009) sulla disoccupazione e sull'occupazione suddivisi per area geografica, per genere e per titolo di studio.

Il divario occupazionale tra le diverse aree geografiche in Italia, ormai storico, dipende, oltre che da problemi strutturali ed economici anche dall'attuazione e dalla efficacia delle politiche, ossia dagli interventi messi in campo dallo stato centrale e dalle singole regioni per arginare il fenomeno.

Le differenziazioni territoriali hanno spinto le Amministrazioni centrali e regionali a promuovere una vasta integrazione delle politiche proprio su scala locale. Un passaggio importante è rappresentato dalla Legge n. 59 del '97 che ha attribuito alle Regioni e alle Province autonome il ruolo di organismi programmatori e di governo dei sistemi territoriali di pianificazione socio-economica e di valorizzazione delle risorse umane. Un altro passaggio importante in tale direzione è rappresentato dalla Legge quadro n. 328 del 2000 che pone l'accento su una strategia integrata tra le politiche sociali e le politiche del lavoro. Infine, altra tappa significativa è costituita dalla Revisione dell'Articolo 5 della Costituzione che attribuisce alle Regioni, alle Province e agli Enti locali la responsabilità per lo sviluppo integrato delle politiche per favorire la transizione sociale dei giovani.

A soluzione del problema, da varie parti viene auspicata la nascita di nuovi modelli di intervento sociali e territoriali, fondati su politiche integrate per target e territori specifici, e di trasferimento delle buone prassi in un'ottica di *mainstreaming* verticale e orizzontale. La mancanza e/o l'inefficacia di politiche di sostegno nei confronti di giovani al sud fanno sì che nella maggior parte delle volte essi siano costretti ad adattarsi a lavori al di sotto degli *standard* nazionali o a trasferirsi altrove.

Come si evince dai dati il tasso di disoccupazione per entrambe le fasce di età è più alto al sud, rispetto al Centro e al Nord. Nel 2009, il tasso di disoccupazione giovanile 15-24 al Sud è pari al 36%, mentre per gli adulti 25-54 è dell'11,4% (cfr. tab. 2.15). In entrambe le fasce d'età la disoccupazione è precipuamente femminile. L'andamento negli anni è simile tra le due coorti: diminuisce tra il 2006 e il 2007 per poi aumentare nel 2008. Il tasso di disoccupazione giovanile è tuttavia di fatto sempre superiore. (cfr. fig. 2.12 e fig. 2.13).

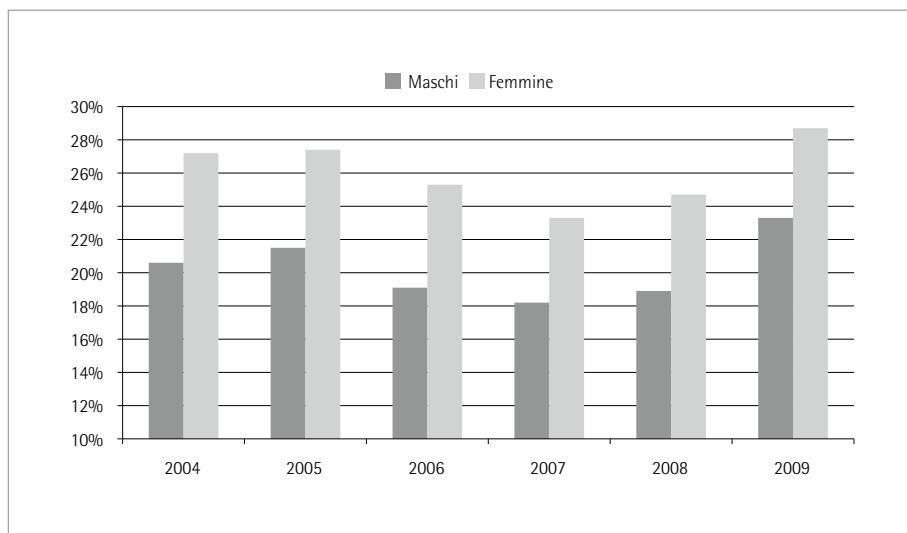
Interessanti i dati relativi al titolo di studio: il tasso di disoccupazione della fascia 15-24 è più concentrato tra i giovani con basso titolo di studio, seguiti dai laureati, dai possessori di licenza media, dai diplomati, mentre il tasso è più basso nei giovani in possesso del diploma 3-4 anni. Un incremento del tasso di disoccupazione inizia a registrarsi un po' per tutti i possessori del titolo di studio dal 2008. Tra il 2008 e il 2009 aumenta il tasso in proporzione maggiormente per i diplomati (3-4 anni), di circa 8 punti percentuali, mentre per i laureati cresce di circa 7,6 punti percentuali.

Tabella 2.15 Disoccupati di 15-24 anni e 25-54 anni sul totale della popolazione attiva dello stesso gruppo di età per area geografica. Anni 2004-2009

| | Disoccupati 15-24 | | | Disoccupati 25-54 | | |
|------|-------------------|--------|-----------|-------------------|--------|-----------|
| | Nord | Centro | Sud Isole | Nord | Centro | Sud-Isole |
| 2004 | 12,6 | 21,4 | 37,6 | 3,6 | 5,6 | 13,1 |
| 2005 | 13,2 | 21,1 | 38,6 | 3,6 | 5,6 | 12,5 |
| 2006 | 12,4 | 19,5 | 34,3 | 3,2 | 5,4 | 10,8 |
| 2007 | 12,1 | 17,9 | 32,3 | 3,0 | 4,7 | 9,8 |
| 2008 | 12,5 | 19,6 | 33,6 | 3,4 | 5,6 | 10,8 |
| 2009 | 18,2 | 24,7 | 36,0 | 4,7 | 6,6 | 11,4 |

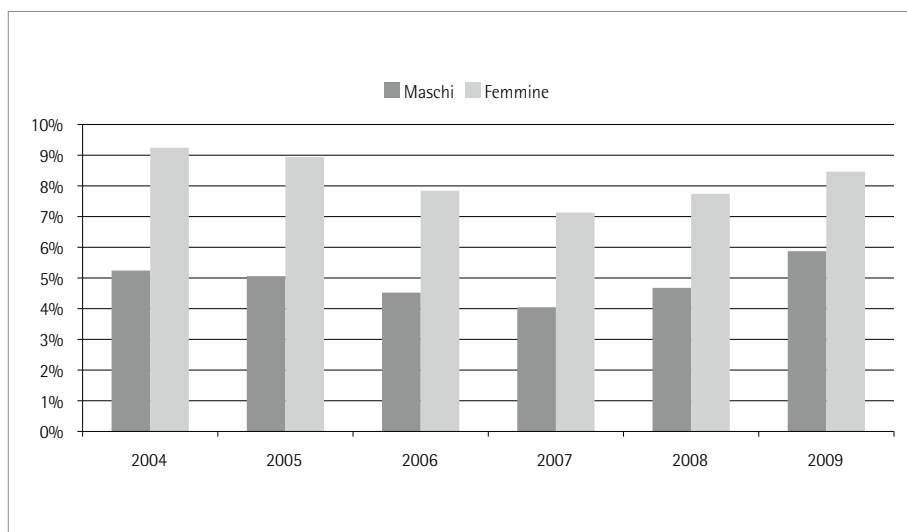
Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT (2010)

Figura 2.12 Tasso di disoccupazione 15-24 dei giovani di 15-24 anni per genere. Anni 2004-2009



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT (2010)

Figura 2.13 Tasso di disoccupazione delle persone di 25-54 anni per genere. Anni 2004-2009



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT (2010)

Per la fascia 25-54 si nota il minore tasso di disoccupazione dei giovani laureati e dei diplomati, mentre è alto il tasso per coloro in possesso di un basso titolo di studio. Il dato è influenzato dalla presenza in questa fascia della componente più giovane e più scolarizzata dei 25-34enni, a conferma che il titolo di studio premia in termini di occupazione. (cfr. tab. 2.16).

Tabella 2.16 Disoccupati di 15-24 anni e 25-54 anni sul totale della popolazione attiva dello stesso gruppo di età per titolo di studio. Anni 2004-2009

| | Disoccupati 15-24 | | | | |
|------|-----------------------------|------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|
| | Lic. elementare/ nessuno | Licenza media | Diploma 3-4 anni | Secondaria superiore | Laurea/ dipl.univ. |
| 2004 | 34,1 | 25,3 | 14,6 | 22,9 | 30,3 |
| 2005 | 29,7 | 26,3 | 13,8 | 23,2 | 30,9 |
| 2006 | 32,9 | 23,7 | 14,5 | 20,8 | 24,0 |
| 2007 | 33,7 | 22,1 | 15,0 | 19,7 | 19,0 |
| 2008 | 30,4 | 22,8 | 14,9 | 20,8 | 23,6 |
| 2009 | 32,9 | 27,2 | 22,9 | 24,1 | 30,0 |
| | Disoccupati 25-54 | | | | |
| 2004 | 12,2 | 7,8 | 4,7 | 5,9 | 5,7 |
| 2005 | 11,0 | 7,7 | 4,7 | 5,6 | 6,1 |
| 2006 | 10,3 | 6,8 | 4,0 | 5,0 | 5,3 |
| 2007 | 9,3 | 6,3 | 3,9 | 4,5 | 4,6 |
| 2008 | 10,7 | 7,4 | 4,5 | 4,9 | 4,7 |
| 2009 | 12,9 | 8,4 | 6,3 | 5,8 | 5,7 |

Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT (2010)

Il tasso d'occupazione è maggiore al Nord, rispetto al Centro e al Sud. Osservando la serie storica, al Nord il tasso d'occupazione giovanile scende progressivamente dal 2004 al 2009, in cui il valore si attesta al 8,3%. Al Sud si attesta su valori decisamente bassi: dal 19,1% del 2004, al 14,9% del 2009. Se si guarda all'occupazione della fascia d'età 25-54 il trend è analogo anche se i valori sono decisamente superiori. Il tasso di occupazione nella fascia 25-54 al Nord supera l'80%, al Centro il 70%, mentre al sud è inferiore al 60% (cfr. tab. 2.17).

Tabella 2.17 Occupati di 15-24 anni e 25-54 anni sul totale della popolazione dello stesso gruppo per area geografica. Anni 2004-2009

| | Occupati 15-24 | | | Occupati 25-54 | | |
|------|----------------|--------|-----------|----------------|--------|-----------|
| | Nord | Centro | Sud Isole | Nord | Centro | Sud-Isole |
| 2004 | 36,8 | 26,6 | 19,1 | 81,2 | 76,4 | 58,0 |
| 2005 | 34,6 | 25,3 | 17,5 | 81,6 | 76,2 | 57,7 |
| 2006 | 33,6 | 26,1 | 17,9 | 82,7 | 77,4 | 58,4 |
| 2007 | 32,5 | 25,3 | 17,2 | 83,1 | 77,5 | 58,4 |
| 2008 | 32,0 | 25,1 | 17,0 | 83,5 | 77,8 | 57,7 |
| 2009 | 28,3 | 23,0 | 14,9 | 81,7 | 76,8 | 55,9 |

Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT (2010)

Il tasso di occupazione femminile è minore di quello maschile sia per la fascia giovanile sia per gli adulti in tutti gli anni presi in esame. Il tasso d'occupazione femminile registra una fase discendente per la fascia giovanile, mentre l'andamento è crescente fino al 2008 per la componente femminile nella fascia d'età 25-54 (raggiunge il 60,2% per poi scendere nel 2009 al 59,1%). Il tasso di occupazione maschile 25-54 si attesta su valori superiori all'80%, mentre per quelli più giovani l'andamento non presenta regolarità, (cfr. tab. 2.18).

Tabella 2.18 Occupati di 25-24 anni e 25-54 anni sul totale della popolazione dello stesso gruppo di età per genere. Anni 2004-2009

| | Occupati 15-24 | | Occupati 25-54 | |
|------|----------------|---------|----------------|---------|
| | Maschi | Femmine | Maschi | Femmine |
| 2004 | 31,2 | 23,1 | 86,5 | 57,8 |
| 2005 | 29,9 | 20,8 | 86,6 | 57,9 |
| 2006 | 30,6 | 20,1 | 87,2 | 59,3 |
| 2007 | 29,6 | 19,5 | 87,3 | 59,5 |
| 2008 | 29,2 | 19,4 | 86,7 | 60,2 |
| 2009 | 26,1 | 17,0 | 84,7 | 59,1 |

Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT (2010)

I possessori di diploma (3-4 anni) nella fascia 15-24 hanno un tasso di occupazione maggiore, seguiti dal tasso dei diplomati, e dal tasso di coloro in possesso di laurea; si collocano più in basso in termini di tasso di occupazione i giovani che hanno un titolo di studio inferiore, come la licenza media ed elementare. La laurea e il diploma (in particolare il diploma di 3-4 anni) premiano, in termini di tasso di occupazione, gli adulti della fascia 25-54 anni, mentre chi ha un basso titolo di studio (licenza elementare) ha un tasso inferiore. Il tasso di occupazione decresce, in linea con quanto sopra detto, per i possessori di tutte le tipologie di titoli di studio nel 2009. Particolarmente la caduta si fa sentire per i giovani in possesso del diploma 3-4 anni (dal 61,3% al 52,8%), (cfr. tab. 2.19).

In conclusione il tasso di disoccupazione al sud è maggiore, in entrambe le fasce d'età considerate, per le donne in possesso di un basso titolo di studio. Mentre hanno un tasso di occupazione maggiore, in entrambe le coorti di età, coloro che risiedono al Nord, di sesso maschile e con un titolo di studio medio alto.

Condizione occupazionale e titolo di studio

L'Italia ha un sistema di istruzione di tipo sequenziale, ed è un paese in cui il periodo di transizione dalla scuola al lavoro è più lungo rispetto agli altri paesi europei. Quando si parla di giovani dobbiamo pensare ad un universo molto sfaccettato e variegato, in relazione a opportunità che derivano da condizioni di partenza, a causa dell'appartenenza sociale, del reddito, del livello di istruzione, delle capacità individuali e della zona di provenienza.

Ipotizzando un possibile raggruppamento, a fini espositivi, si possono distribuire i giovani tendenzialmente in quattro macro gruppi tra:

- coloro che possiedono un'alta qualifica, che provengono da famiglie con un buon livello di istruzione e da una zona di provenienza non disagiata, che non hanno problemi ad inserirsi nel mondo del lavoro, ecc.
- coloro che hanno una bassa qualifica, provengono da famiglie a basso livello di istruzione e di reddito e che hanno difficoltà a trovare lavoro;
- coloro che hanno un'alta qualifica, che provengono da famiglia a basso livello di istruzione e reddito e hanno difficoltà a trovare lavoro;
- coloro che non proseguono gli studi e che non cercano lavoro.

Tabella 2.19 Occupati di 15–24 anni sulla popolazione dello stesso gruppo per titolo di studio. Anni 2004–2009

| | Occupati 15–24 | | | | |
|------|--------------------------------|------------------|---------------------|-------------------------|----------------------|
| | Licenza elementare/ nessuno | Licenza media | Diploma 3–4 anni | Secondaria superiore | Laurea/dipl. univ |
| 2004 | 27,9 | 20,2 | 62,7 | 32,3 | 34,9 |
| 2005 | 26,9 | 18,1 | 64,4 | 31,2 | 27,4 |
| 2006 | 23,0 | 16,8 | 62,7 | 33,1 | 28,7 |
| 2007 | 18,7 | 16,2 | 60,8 | 32,6 | 26,5 |
| 2008 | 20,7 | 15,5 | 61,3 | 32,6 | 28,7 |
| 2009 | 19,4 | 13,4 | 52,8 | 29,8 | 24,7 |
| | Occupati 25–54 | | | | |
| 2004 | 46,5 | 68,9 | 78,6 | 77,6 | 84,1 |
| 2005 | 46,3 | 68,7 | 78,8 | 77,6 | 82,9 |
| 2006 | 46,6 | 69,1 | 80,7 | 78,6 | 83,1 |
| 2007 | 46,5 | 69,0 | 79,9 | 78,8 | 83,0 |
| 2008 | 45,3 | 68,2 | 79,7 | 78,9 | 83,5 |
| 2009 | 42,9 | 66,0 | 78,2 | 77,3 | 81,9 |

Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT (2010)

Alcuni studi mostrano come certe indicazioni circa la performance nel mercato del lavoro dei giovani siano determinate anche dalla quota dei giovani disoccupati e inattivi per motivi diversi dall'essere studente (NEET¹⁰⁴). In Italia la quota NEET è elevata ed è un fenomeno rilevante come mostrano diversi studi e ricerche. Nella UE27 (2007)¹⁰⁵ la probabilità di essere NEET è correlata negativamente e significativamente con il grado di istruzione:

- tra coloro che hanno un diploma superiore o addirittura una laurea la quota di NEET non supera il 14,5%;
- tra quelli con una bassa istruzione (massimo licenza media) tale quota supera il 33%.

Ancora piuttosto elevata la percentuale di giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno conseguito soltanto un diploma d'istruzione secondaria inferiore e che non seguono ulteriori corsi di istruzione o formazione, anche se, osservando la serie storica, nella

104. In inglese, NEET, Not in Education Neigther in Employment.

105. Cfr. Quintini G., Martin S. (2006).

media dell'UE risultano diminuiti tra il 2000 e il 2009). Come si evince dalla tab. 2.20, i giovani con una età compresa tra i 18 e i 24 anni che hanno un titolo di studio inferiore sono per lo più concentrati, in tutti gli anni esaminati, in Spagna e in Italia, con valori superiori anche alla media dell'UE-27, e decisamente lontani dall'obiettivo definito dalla Strategia di Lisbona (e riproposto da Europa 2020: tasso di abbandono inferiore al 10%). L'Italia, con il 19,2% nel 2009, si attesta ad oltre 4 punti percentuali in più della media europea e nove punti al di sopra agli obiettivi europei sopra enunciati. Dal 2008 al 2009 la quota dei giovani con basso titolo di studio scende per la Germania, per l'Italia e per la Spagna, mentre tende ad aumentare per la Francia e il Regno Unito. L'andamento storico evidenzia inoltre che soltanto Francia e Germania, si posizionano al di sotto del dato europeo, e il Regno Unito, in alcuni anni.

In Italia il fenomeno dell'abbandono scolastico e della scarsa partecipazione all'istruzione secondaria, e dell'accesso al diploma di laurea della popolazione di estrazione sociale più bassa, come dimostrato dagli studi condotti su istruzione, mobilità e occupazione, si è in parte attenuato grazie al processo di riforma dell'istruzione attuato negli anni '70. Il livello di istruzione dei giovani, appartenenti a famiglie più svantaggiate economicamente e socialmente, è, di fatto, aumentato rendendo meno chiusi i processi di mobilità sociale.

Ciononostante, come sostenuto da Pierre Bourdieu, l'eredità culturale, costituisce ancora oggi uno dei principali fattori di disuguaglianza dei giovani nei confronti dell'istruzione¹⁰⁶.

Tabella 2.20 Persone di 18-24 anni con al massimo un diploma di istruzione secondaria inferiore (ISCED level 2) senza ulteriori corsi di istruzione e formazione (%)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------|--------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|------|
| EU27 | 17,6 e | 17,2 e | 17,0 | 16,6 b | 16,1 | 15,8 | 15,5 | 15,1 | 14,9 | 14,4 |
| EU15 | 19,5 b | 18,8 e | 18,6 | 18,2 b | 17,7 | 17,5 | 17,3 | 16,9 | 16,7 | 15,9 |
| Francia | 13,3 | 13,5 | 13,4 | 13,2 b | 12,8 | 12,2 | 12,4 | 12,6 | 11,9 | 12,3 |
| Germania | 14,6 | 12,3 | 12,5 | 12,8 i | 12,1 | 13,5 b | 13,6 | 12,5 | 11,8 | 11,1 |
| Italia | 25,1 | 25,9 | 24,2 | 23,0 | 22,3 | 22,0 | 20,6 | 19,7 | 19,7 | 19,2 |
| Spagna | 29,1 | 29,7 | 30,7 | 31,6 | 32,0 | 30,8 b | 30,5 | 31,0 | 31,9 | 31,2 |
| Regno Unito | 18,2 | 17,8 | 17,6 | 12,1 b | 12,1 | 11,6 | 11,3 | 16,6 b | 17,0 | 15,7 |

Nota: e: estimate value; b: break in series; i: see explanatory text.

Fonte: DB EUROSTAT (2010)

106. Bourdieu P. (1972), *La trasmissione dell'eredità culturale*, in Barbagli M. (a cura di), *Scuola, potere e ideologia*, Il Mulino, Bologna.

Come si evince dalla tab. 2.21, relativa alla condizione occupazionale nel 2007 dei diplomati nel 2004, il 29,9% dei giovani studiano, il 14% cercano lavoro, mentre il 52,6% lavora.

In dettaglio, si osserva che lavorano i giovani in possesso di diploma professionale, industriale, tecnico e turistico, mentre il dato cala tra coloro in possesso di diploma liceale. Tra i lavoratori sono presenti in percentuale significativa anche i diplomati con istruzione artistica (50,1%) e quelli con diploma magistrale (40,4%). Viceversa, proseguono gli studi principalmente i liceali, mentre tra quelli che dichiarano di cercare lavoro troviamo al primo posto i diplomati con istruzione artistica (22,4%), seguiti dai diplomati magistrali (20,4%), (cfr. tab. 2.21).

Tabella 2.21 Totale diplomati nel 2004 per condizione occupazionale nel 2007 per tipo di scuola

| Tipi di scuola | Lavorano | Non lavorano | | | Totale |
|---------------------------------------|-------------|----------------|-------------------------|------------------|--------------|
| | | Cercano lavoro | Studiano all'università | Altra condizione | |
| Istituti professionali | 75,5 | 13,8 | 7,7 | 2,9 | 100,0 |
| di cui: | | | | | |
| <i>Industriali</i> | 81,2 | 10,6 | 6 | 2,2 | 100,0 |
| <i>Servizi comm., turist., pubbl.</i> | 72,7 | 15,2 | 9,4 | 2,8 | 100,0 |
| <i>Istituti tecnici</i> | 62,7 | 15 | 19,5 | 2,9 | 100,0 |
| di cui: | | | | | |
| <i>Industriali</i> | 65,1 | 12,6 | 20,9 | 1,4 | 100,0 |
| <i>Commerciali</i> | 61,4 | 16,3 | 18,9 | 3,4 | 100,0 |
| <i>Per geometri</i> | 62,9 | 14,9 | 17,7 | 4,4 | 100,0 |
| Licei | 26,8 | 12,6 | 58,9 | 1,6 | 100,0 |
| di cui: | | | | | |
| <i>Scientifici</i> | 27,8 | 12,3 | 58,5 | 1,5 | 100,0 |
| <i>Classici</i> | 23,1 | 12,8 | 62,5 | 1,6 | 100,0 |
| Istruzione magistrale | 40,4 | 20,4 | 37,5 | 1,7 | 100,0 |
| Istruzione artistica | 50,1 | 22,4 | 17,4 | 10,1 | 100,0 |
| Totale | 52,6 | 14,8 | 29,9 | 2,7 | 100,0 |

Fonte: ISTAT 2009

I dati mostrano un crescente richiamo dei giovani verso studi creativi, come quelli artistici, probabilmente dovuto a forme di attrazione verso le professioni legate al mondo della comunicazione (ci si riferisce in particolare agli Istituti di arte, agli Istituti per cine-operatore, ecc.), incrementando l'offerta di professionalità in una nicchia di mercato relativamente stretta dove la domanda potrebbe risultare inferiore all'offerta. Se le scelte che gli individui compiono sono, come è noto, influenzate dal contesto socio-politico e culturale in cui si è cresciuti e si vive, la cosiddetta *società dell'immagine sembra* rivestire dunque un ruolo decisivo nell'indirizzare le scelte e le aspirazioni giovanili. "*La crescita dei livelli medi di istruzione non è da considerarsi come soddisfazione della richiesta proveniente dal mercato del lavoro ma dipendono dalla modificazione più complessiva delle aspirazioni sociali e dei modelli di riferimento sul piano dello status all'interno della gerarchia delle professioni*" (Semenza R., 2004)¹⁰⁷.

Per lo più sono gli uomini a lavorare (60% contro il 46,3% delle donne), le donne invece continuano a studiare, e sono sempre le donne quelle che dichiarano maggiormente di essere alla ricerca di un lavoro. Interessante il dato relativo al proseguimento degli studi sia per gli uomini che per le donne in possesso di diploma tecnico. Significativa anche la percentuale delle donne in possesso di diploma industriale; più in generale, si nota un avvicinamento delle donne agli studi tecnici e scientifici, ciò in linea con le raccomandazioni dell'Unione europea di innalzare la quota di popolazione femminile negli studi tecnico scientifici.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica, a tre anni dal diploma lavorano prevalentemente i giovani del Nord-ovest e Nord-est, mentre al centro e al sud prevalgono quelli che proseguono gli studi (cfr. tab. 2.22); tra coloro che dichiarano di essere in cerca di lavoro abbiamo al primo posto i giovani che vivono nelle isole (22,4%)¹⁰⁸. Per quanto riguarda la differenza tra i generi possiamo affermare che sono per lo più i maschi e residenti al Nord a lavorare, mentre le femmine, in generale, proseguono gli studi: il dato è superiore nelle zone centro meridionali.

107. Cfr. Semenza R. (2004), p. 8.

108. Le regioni del Sud Italia (obiettivo Convergenza) usufruiscono delle allocazioni previste nel quadro della politica di coesione; solo la Basilicata è in regime di sostegno transitorio *phasing out*. Mentre le regioni settentrionali, insieme a Molise e Abruzzo appartengono all'obiettivo Competitività e Occupazione (CRO), anche se queste ultime due hanno ancora un PIL pro-capite nettamente inferiore alla media dell'UE. La Sardegna è invece in regime di *phasing in* CRO.

Tabella 2.22 Condizione occupazionale nel 2007 dei diplomati nel 2004 per area geografica

| | Lavorano | Non lavorano | | | Totale |
|---------------|-------------|----------------|-------------------------|------------------|--------------|
| | | Cercano lavoro | Studiano all'università | Altra condizione | |
| Nord-ovest | 62,6 | 8,3 | 27,3 | 1,8 | 100,0 |
| Nord-est | 60,8 | 7,3 | 29,6 | 2,3 | 100,0 |
| Centro | 54,5 | 11,2 | 32,0 | 2,3 | 100,0 |
| Sud | 45,0 | 21,0 | 30,5 | 3,4 | 100,0 |
| Isole | 44,6 | 22,4 | 29,5 | 3,5 | 100,0 |
| Italia | 52,6 | 14,8 | 29,9 | 2,7 | 100,0 |

Fonte: ISTAT 2009

Non sempre il lavoro trovato dai giovani diplomati è conforme al percorso scolastico conseguito. Una completa coerenza tra lavoro svolto e livello d'istruzione ottenuto viene dichiarato da quasi il 44,9% dei giovani, per i quali il diploma è stato richiesto al momento dell'assunzione e le competenze acquisite vengono effettivamente utilizzate nell'attività svolta. (cfr. tab. 2.23). Ad essere inquadrati in posizioni per cui non è stato richiesto il diploma, sotto il profilo né formale né sostanziale, è il 15% dei diplomati. Quasi un diplomato su 3 dichiara, invece, di utilizzare nel proprio lavoro la formazione ricevuta, nonostante il titolo non abbia costituito requisito di accesso; mentre il 7,7% dei giovani, pur avendo ottenuto il lavoro in quanto diplomato, non utilizza le competenze acquisite. Chi ha conseguito un titolo presso un istituto tecnico o ha seguito un percorso d'istruzione magistrale riesce ad avere più spesso una situazione lavorativa appropriata (circa il 50% ha un lavoro adatto al proprio livello di istruzione). Gli uomini, inoltre, risultano meno favoriti rispetto alle donne: il 42,8% dei maschi ha un lavoro adeguato al diploma contro il 47,8% delle femmine. Nel 2009 i sotto-inquadrati nella fascia 15-34 superano i due milioni; di questi, il 45% è in possesso di diploma di laurea e il 42% di diploma superiore¹⁰⁹.

109. ISTAT (2010), *Rapporto annuale*.

Tabella 2.23 Occupati nel 2007 con diploma conseguito nel 2004 per coerenza del titolo di studio

| Tipi di scuola | Diploma richiesto | | | Diploma non richiesto | | | Totale |
|-------------------------|-------------------|-------------------|-------------|-----------------------|--------------|-------------|--------------|
| | È necessario | Ma non necessario | Totale | Ma necessario | È necessario | Totale | |
| <i>Maschi e femmine</i> | | | | | | | |
| Istituti professionali | 41,7 | 6,9 | 48,6 | 35,8 | 15,6 | 51,4 | 100,0 |
| Istituti tecnici | 49,1 | 7,9 | 57,0 | 29,4 | 13,6 | 43,1 | 100,0 |
| Licei | 35,1 | 8,3 | 43,4 | 38,0 | 18,6 | 56,6 | 100,0 |
| Istruzione magistrale | 47,7 | 8,2 | 55,9 | 30,0 | 14,1 | 44,1 | 100,0 |
| Istruzione artistica | 37,5 | 8,0 | 45,5 | 34,2 | 20,4 | 54,5 | 100,0 |
| Totale | 44,9 | 7,7 | 52,6 | 32,4 | 15,0 | 47,4 | 100,0 |

Fonte: ISTAT 2009

A circa tre anni dal conseguimento del titolo di studio, il 73,2% dei laureati in corsi lunghi svolge un'attività lavorativa, il 14,2% è alla ricerca di occupazione, mentre più del 12%, pur non lavorando, afferma di non essere alla ricerca di lavoro (cfr. fig. 2.14). Anche tra coloro che hanno conseguito la laurea triennale la quota di occupati si posiziona sul 73,2%, mentre è relativamente più modesta la percentuale di giovani in cerca di lavoro (12,1%) e, viceversa, è più elevata la quota di quelli cioè che non lavorano e non cercano lavoro (14,7), (cfr. fig. 2.15).

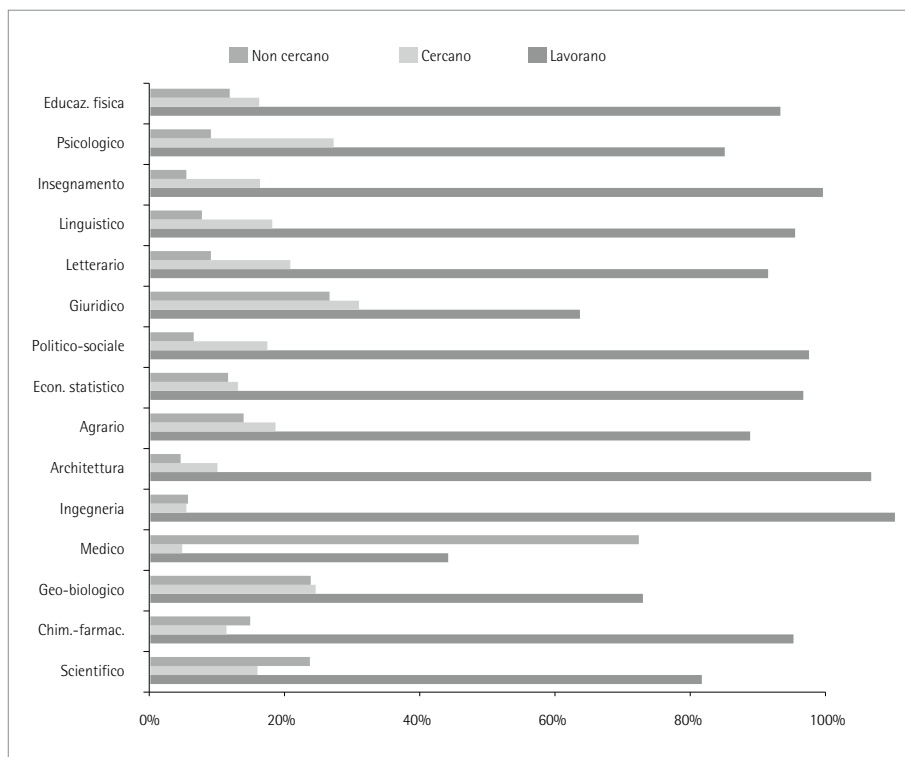
Da quanto finora evidenziato attraverso l'analisi dei dati emerge in modo evidente che studiare ed avere un titolo di studio aumenta sicuramente la probabilità di trovare lavoro e di conquistare un'occupazione migliore in termini di retribuzione, ciò nonostante, a volte, si verifica una discrepanza tra titolo di studio ottenuto e competenze necessarie e richieste dal datore di lavoro. Del resto *"l'intervallo temporale che intercorre tra scelte formative e ingresso nel mercato del lavoro può generare effetti di mismatch tra domanda e offerta, dovuti alle mutate condizioni della domanda e modificare le aspettative del rendimento dell'istruzione"* (Centra M., 2005)¹¹⁰.

Anche se la lettura dei dati mostra un incremento degli studi tecnico-scientifici, in linea con le direttive del Consiglio europeo di Lisbona che *tra le misure necessarie a rafforzare la competitività dei diversi paesi ha sollecitato l'adozione di misure finalizzate ad incrementare le iscrizioni a facoltà che offrono corsi di studio nelle scienze osservativo-*

110. Battistoni L., Centra M., Sorcioni M. a cura di (2005), *Nuove generazioni al lavoro. ... op. cit.*, pp. 49-50.

sperimentali, alle quali spetterebbe il compito di formare specialisti dell'innovazione, ciò non sembra però portare ad un successo lavorativo.

Figura 2.14 Condizione occupazionale dei laureati in corsi di laurea specialistica. Anno 2007

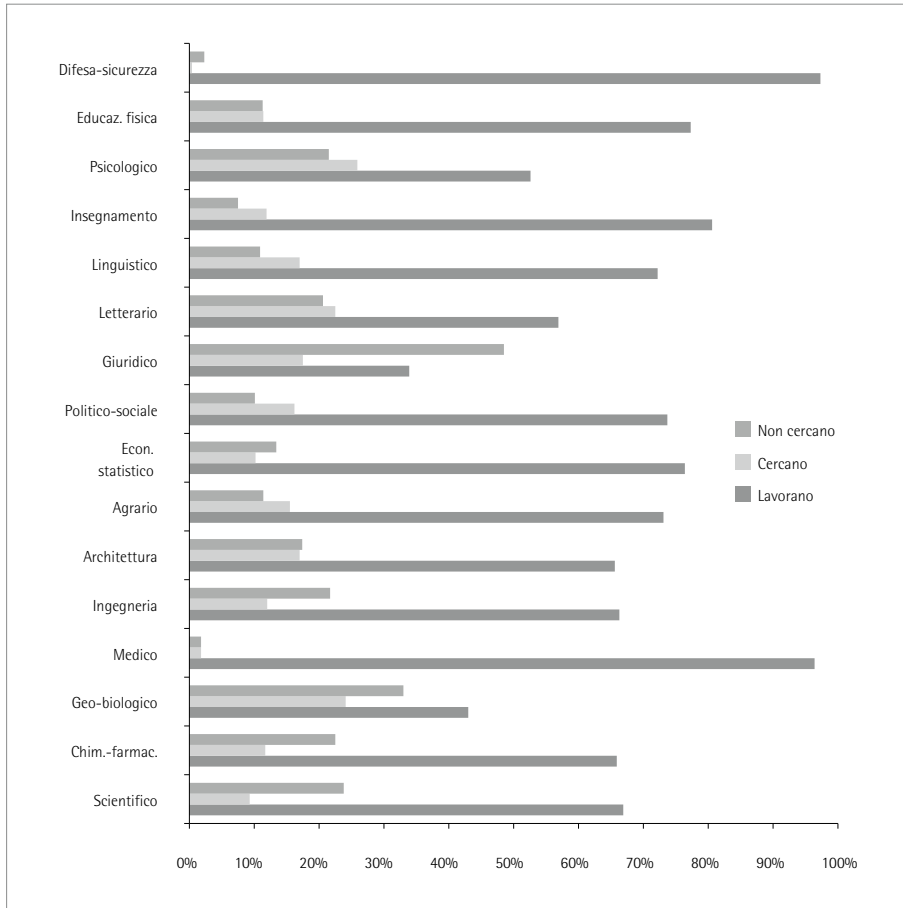


Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT (2010)

Le cause potrebbero dipendere dalla qualità della formazione (modalità didattiche obsolete), e dalla configurazione del mercato del lavoro italiano e delle relative opportunità d'impiego. Recenti ricerche se da un lato hanno confermato che i laureati nelle discipline scientifiche hanno maggiori opportunità di trovare un impiego e di avere un buon salario, dall'altro hanno evidenziato un livello di soddisfazione minore rispetto ai laureati in altre discipline. Per lo più ciò sembra legato alla possibilità di utilizzare in modo appropriato le conoscenze acquisite con la laurea¹¹¹.

111. Alma laurea (2008), *X Rapporto sulla condizione occupazionale dei laureati*, Indagine 2007, Il Mulino, Bologna.

Figura 2.15 Condizione occupazionale dei laureati in corsi di laurea triennale. Anno 2007



Fonte: elaborazione ISFOL su dati ISTAT (2010)

2.3 La partecipazione femminile al mercato del lavoro: i principali indicatori in un'ottica europea*

Tra gli obiettivi delle politiche di coesione nell'Unione europea ampio spazio occupa la riduzione delle disparità economiche e sociali, in cui gioca un ruolo di primo piano l'accesso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, oltre, ovviamente, al miglioramento delle condizioni occupazionali.

In quest'ottica, trova posto il concetto di convergenza che, oltre a considerare gli aspetti legati a parametri puramente economici, impone un ragionamento sui processi di avvicinamento fra paesi (o *famiglie di nazioni*) del "centro" e paesi "periferici" (Rokkan e Urwin, 1982 e 1983 e Tarrow, 1979) in un'ottica anche sociale (Leonardi, 1998).

Tale analisi, oltre ad offrire un contributo conoscitivo, permette di far emergere la natura e la direzione di *policy* da introdurre ed implementare per il conseguimento dei livelli auspicati negli indicatori relativi al mercato del lavoro.

In questo paragrafo il concetto di convergenza viene inteso in modo estensivo, come rivelatore della direzione di massima che caratterizza gli andamenti dei principali indicatori del mercato del lavoro nei paesi dell'Unione europea.

Se il grado di convergenza economica risulta facilmente misurabile grazie anche all'esistenza di parametri particolarmente evidenti, il livello di *catching-up* dei modelli sociali è al contrario particolarmente complesso. In particolare la convergenza a livello sociale è ovviamente connessa ai *sistemi di welfare* che caratterizzano i paesi e, molto più influenzata dagli aspetti politici (Padoan, Rodano, 2007).

Allo scopo di analizzare le diverse componenti della partecipazione femminile al mercato del lavoro si è dunque ritenuto opportuno far riferimento a *modelli di welfare*, quale chiave principale di lettura degli andamenti.

Per operare il confronto a livello europeo, sono utilizzati gli indicatori proposti dalla Commissione europea per il monitoraggio delle *Linee guida*, in particolare: tasso di occupazione 15-64 anni, tasso di disoccupazione 15-64 anni, tasso di attività 15-64 anni¹¹². Accanto a questi sono stati presi in considerazione i tassi di occupazione delle persone con titoli universitari (livello Isced 5-6) e l'incidenza dei diversi titoli di studio (livelli Isced 0-2, 3-4 e 5,6) sull'occupazione.

Da più parti viene evidenziato il nesso tra la nascita e lo sviluppo dei *sistemi di welfare* e le politiche del lavoro, ed ampio è il dibattito relativo alla scelta e alla costruzione di una classificazione che possa adeguatamente rappresentare i diversi *regimi di welfare* in Europa (Sgritta, 2005).

* Di Francesca Bergamante.

112. Commission of the European Communities (2009), Employment Guidelines 2009. Indicators for monitoring and analysis in the NRPs 2009, Report endorsed by EMCO on 24 June 2009.

Dalla nota classificazione di Esping-Andersen (Esping-Andersen, 1990) che individuava tre "mondi" di welfare (liberale, corporativo o conservatore, e socialdemocratico), si è passati all'introduzione di un quarto modello che distingue e caratterizza i paesi del Sud Europa (Ferrera, 1996; Bonoli, 1997). Negli ultimi anni, le analisi sono state estese per identificare una tassonomia che ricomprendesse anche i paesi dell'Est da poco entrati nell'Unione europea (Fenger, 2007; Vasconcelos Ferreira e Adelaide Figueiredo, 2005). Molte delle ipotesi classificatorie sviluppate, pur considerando le discriminazioni di genere nelle politiche e nel *welfare*, non mettono in rilievo il rapporto fra famiglia, welfare e servizi di cura e non valutano in modo forte il livello di inclusione delle donne nel mercato del lavoro (Sainsbury, 1996; Trifiletti, 1999).

È per queste ragioni che nello studio della partecipazione femminile al mercato del lavoro risulta opportuno utilizzare un sistema classificatorio che individui fra le dimensioni anche quella della familizzazione/defamilizzazione delle politiche sociali (Trifiletti, 2005). Un utile contributo in questo senso viene offerto dalla classificazione proposta da Samek e Semenza (Samek e Semenza, 2008) centrata su una prospettiva di genere. Tale ripartizione viene strutturata partendo proprio dall'analisi della posizione della donna nel mercato del lavoro e nella famiglia e dalle modalità di protezione offerte dal welfare. Si ritiene ulteriormente opportuno utilizzare la classificazione di Samek e Semenza in quanto, oltre a comprendere tutti i paesi Europei, viene elaborata partendo dall'analisi dei mutamenti socio-demografici che condizionano la struttura dei modelli familiari. La tab. 2.24 rappresenta i cinque raggruppamenti individuati da Samek e Semenza che saranno qui utilizzati per il confronto degli indicatori del mercato del lavoro fra gli Stati membri.

Tabella 2.24 **Classificazione dei regimi di welfare**

| Regimi | Sigla | Paesi |
|--|-------|--|
| Universalistic welfare regimes | UWR | Danimarca, Finlandia, Svezia |
| Liberal welfare regimes | LWR | Ireland, United Kingdom |
| Breadwinner State-centered regimes | BWSC | Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi |
| Breadwinner family-centered regimes | BWFC | Cipro, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Spagna |
| Eastern European countries in transition | EEC | Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria |

Fonte: Samek e Semenza, 2008

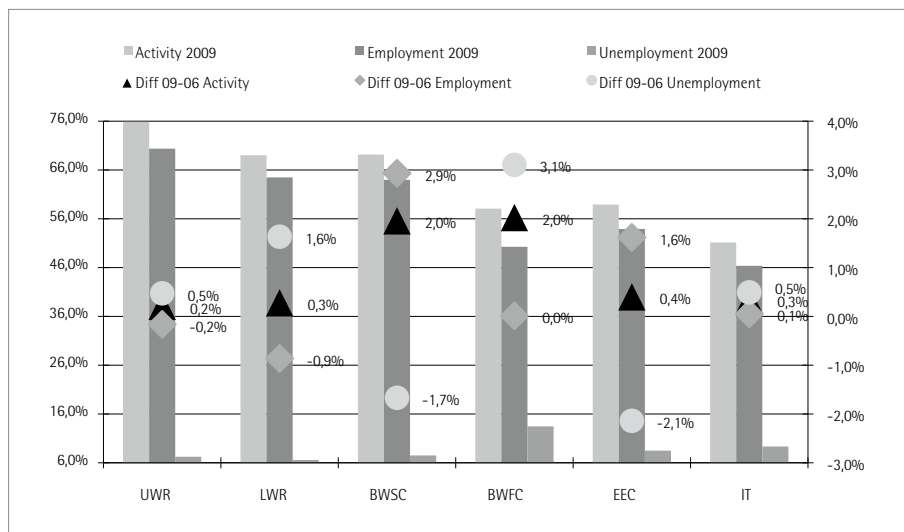
Sistemi di welfare e indicatori del mercato del lavoro

Lo schema analitico fin qui delineato risulta dunque utile in quanto sviluppa un dispositivo concettuale per verificare l'esistenza di un legame fra gli orientamenti di welfare e la struttura e le dinamiche dell'occupazione. Le caratteristiche dei mercati del lavoro sono inoltre confrontate attraverso una lettura delle ricadute della crisi sull'occupazione, allo scopo di comprendere meglio quanto la struttura sia stabile o, al contrario quanto le dinamiche congiunturali possano incidere e modificare parte della struttura stessa. Per il confronto degli andamenti, a partire dai dati per i singoli Stati membri, sono stati ricostruiti i tassi di attività, occupazione e disoccupazione di ciascun raggruppamento di welfare. In secondo luogo sempre utilizzando i dati nazionali, sono stati calcolati i tassi di occupazione dei laureati (Isced 5-6) e l'incidenza dei titoli di studio sull'occupazione per ciascun *regime di welfare*.

La fig. 2.16 mostra le percentuali relative al 2009 dei tassi femminili di attività, occupazione e disoccupazione e le differenze fra il 2006 ed il 2009.

In primo luogo va sottolineato quanto i regimi di tipo *universalistico* siano in grado di esprimere un quadro decisamente positivo del rapporto fra donne e occupazione, in cui alti sono i tassi di attività e di occupazione e contenuta risulta la quota di donne in cerca di occupazione. In questi paesi è molto evidente il rapporto che lega l'occupazione delle donne alle politiche *family friendly*: Danimarca e Svezia sono infatti gli Stati membri in cui risulta ad esempio maggiore la percentuale di bambini al di sotto dei tre anni presa in carico da un sistema "formale" di childcare per 30 ore o più nell'arco della settimana (cfr. dati EUROSTAT su *Formal childcare by age group and duration*, 2007). Questi due paesi, inoltre, mostrano i livelli di spesa più alti sia relativamente alle politiche per la famiglia e i figli, sia alle politiche attive del lavoro; livelli che invece raggiungono valori minimi considerando i paesi appartenenti al gruppo dei *Breadwinner family centered regimes* (cfr. EUROSTAT, *Social protection benefits - family/children e Labour market policy-expenditure by type of action*, 2007).

Figura 2.16 Tassi di occupazione, disoccupazione, attività per regimi di welfare 2009 e differenza 2006-2009. Donne 15-64 anni



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

Simili fra loro e positive risultano le situazioni occupazionali che caratterizzano le donne appartenenti ai gruppi *Liberale* e *Breadwinner state centered*, seppur con percentuali inferiori rispetto al gruppo degli *universalistici*. I due gruppi, però sono fortemente distinti rispetto alle misure di politica attiva del lavoro, alle politiche di *childcare* e di sostegno alla famiglia ed ai figli, che nei regimi in cui forte è il ruolo dello stato sono ovviamente notevolmente generose ed è in tal senso ipotizzabile che tale struttura del welfare, unita ai sistemi di protezione del lavoro, possa incidere sulla capacità di risposta a fenomeni congiunturali.

Sempre confrontando i principali indicatori relativi al mercato del lavoro, emerge inoltre che nei *Breadwinner family centered regimes* (in cui è inserita l'Italia) la partecipazione femminile al mercato del lavoro è particolarmente contenuta. Inferiori ai valori rilevabili negli altri raggruppamenti risultano, infatti, sia i tassi di attività che quelli di occupazione e più alta è la quota di donne disoccupate. Questo gruppo mostra livelli anche peggiori rispetto al modello degli *Eastern European countries in transition*, in particolare per quanto riguarda la disoccupazione e l'occupazione femminile; si osserva inoltre, che in Italia, l'attività femminile appare maggiormente in linea con quella dei paesi dell'Est. I confronti fra il 2006 ed il 2009 dei tassi non sempre evidenziano andamenti omogenei ed uniformi. Se consideriamo il tasso di occupazione e attività femminile, notiamo che il gruppo dei *Breadwinner state centered regimes* è quello per cui si nota il maggiore

aumento fra il 2006 ed il 2009 e risulta inoltre anche al secondo posto (dopo gli *European eastern countries in transition*) in termini di riduzione del tasso di disoccupazione. Il regime di welfare dei Paesi dell'est si associa ad una dinamica simile, pur partendo da valori iniziali e finali sensibilmente inferiori a quelli registrati per i *Breadwinner state centered regimes*.

I paesi con un welfare di tipo universalistico mostrano una dinamica di sostanziale mantenimento dei livelli di partecipazione femminile, giustificata e spiegata proprio dalla natura del sistema di protezione ed incentivazione del lavoro, da una parte, e, dall'altra, dal fatto che i livelli sono comunque molto alti e le variazioni negative nei tassi sembrano evidenziare, prevalentemente, un carattere frizionale.

I regimi liberali mostrano andamenti in parte contrari a quelli mostrati dai regimi *breadwinner* centrati sullo Stato: nel periodo di riferimento, aumenta infatti la disoccupazione, diminuisce l'occupazione e il tasso di attività femminile rimane sostanzialmente stabile; tali andamenti appaiono, ovviamente, correlati con il sistema di protezione ed incentivazione dell'impiego nettamente più debole di altri paesi.

Nei *Breadwinner family centered regimes* si evidenzia, invece, una crescita consistente dell'attività femminile cui corrisponde, tuttavia, un aumento della disoccupazione accompagnata da una sostanziale tenuta dei livelli occupazionali.

Come detto uno degli intenti di questo paragrafo è quello di comprendere se nel tempo è possibile evidenziare una sorta di convergenza fra i livelli occupazionali che caratterizzano i regimi di welfare e valutarne la portata. In particolare ci soffermerà sul processo di *catching-up* del gruppo dei paesi di cui fa parte l'Italia, attraverso l'analisi della distanza che separa tale gruppo dagli altri sistemi di welfare nei valori assunti dagli indicatori.

La tab. 2.25 permette un'analisi di quanto è avvenuto tra il 2006 ed il 2009 in rapporto ai diversi indicatori del mercato del lavoro. Se la convergenza è un processo che si misura soprattutto in un lungo arco temporale, è altrettanto vero che quattro anni possono rappresentare un periodo sufficientemente lungo per ragionare sulle tendenze e valutare il senso del percorso di avvicinamento fra diversi livelli. Tale raffronto è inoltre utile per osservare l'impatto delle recenti politiche europee in tema di incentivazione dell'occupazione femminile e uguaglianza tra i generi.

Dalla lettura dei dati si delinea un processo di livellamento molto parziale. Gli scarti che separano il regime in cui è ricompresa l'Italia da quelli del raggruppamento universalistico sono considerevoli e, nel periodo considerato, sono diminuiti solo relativamente al tasso di attività femminile; la differenza nel tasso di occupazione è rimasta sostanzialmente stabile, mentre è aumentata quella relativa al tasso di disoccupazione. Il confronto, invece con i *regimi liberali* mostra un miglioramento in rapporto all'attività ed all'occupazione, ma un peggioramento rispetto alla quota di persone in cerca di lavoro.

Rispetto ai *Breadwinner state centered regimes*, il gruppo dell'Italia, invece, sembra aver ampliato le distanze, tranne che nel caso del tasso di attività, il cui divario è rimasto praticamente immutato.

La posizione di debolezza dell'occupazione femminile nel gruppo dei regimi di welfare in cui è inserita l'Italia è anche evidenziata nel raffronto con i paesi dell'Est. Anche questo confronto mostra, infatti, che una diminuzione delle differenze c'è stata, ma solo in riferimento ai tassi di attività femminile; per gli altri due tassi, invece, si è di fronte ad un ulteriore peggioramento.

Tabella 2.25 Differenza tra il 2006 e il 2009 fra i tassi di occupazione, disoccupazione, attività fra i *Breadwinner family centered regimes* e gli altri regimi di welfare. Donne 15-64 anni

| | Active population | | Employment | | Unemployment | |
|--|-------------------|-------|------------|-------|--------------|------|
| | 2006 | 2009 | 2006 | 2009 | 2006 | 2009 |
| Universalistic welfare regimes | -19,6 | -17,8 | -20,3 | -20,1 | 3,6 | 6,2 |
| Liberal welfare regimes | -12,7 | -10,9 | -15,1 | -14,2 | 5,4 | 6,9 |
| Breadwinner State-centered regimes | -11,2 | -11,1 | -10,8 | -13,7 | 1,2 | 6,0 |
| Eastern European countries in transition | -2,5 | -0,8 | -2,1 | -3,7 | -0,3 | 5,0 |

Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

I raffronti fin qui proposti fanno emergere alcune necessarie considerazioni. Il percorso italiano verso l'omogeneizzazione (almeno parziale) nei livelli degli indicatori della componente femminile del mercato del lavoro non sembra andare verso la direzione auspicata e, nell'arco di tempo preso in esame, tutt'ora molto ampie risultano le differenze con gli altri raggruppamenti in Europa. Simili considerazioni possono essere fatte per l'intera popolazione di riferimento.

A conferma di tale affermazione vi è anche il fatto che sviluppando un'analisi simile per la componente maschile, emergono dati analoghi (tab. 2.26). Gli andamenti e le differenze per gli uomini non mostrano miglioramenti neanche nei tassi di attività che, comunque, rispetto a quelli femminili, presentano livelli decisamente superiori. Per i tassi di attività, occupazione e disoccupazione degli uomini dei *Breadwinner family centered regimes* risulta infatti minore lo scarto dagli altri gruppi di paesi in confronto a quanto invece registrato per la componente femminile.

Queste analisi confermano che è dunque l'intreccio fra struttura del mercato del lavoro e aspetti culturali, che molto caratterizzano il modello di welfare di tipo "familista", che incide sugli andamenti dell'occupazione e fortemente ne condiziona l'orientamento.

Tabella 2.26 Tassi di attività, occupazione e disoccupazione 2009 per regimi di welfare e differenza 2006-2009 fra i Breadwinner family centered regimes e gli altri regimi di welfare. Uomini, 15-64 anni

| | Active population | Employment | Unemployment | Diff. Active population | | Diff. Employment | | Diff. Unemployment | |
|------|-------------------|------------|--------------|-------------------------|-------|------------------|-------|--------------------|------|
| | | | | 2006 | 2009 | 2006 | 2009 | 2006 | 2009 |
| UWR | 80,8% | 74,1% | 8,3% | -3,0% | -3,5% | -2,7% | -5,5% | -0,1% | 3,0% |
| LWR | 81,7% | 74,2% | 9,1% | -4,3% | -4,4% | -4,2% | -5,7% | 0,2% | 2,2% |
| BWSC | 79,6% | 73,4% | 7,8% | -1,0% | -2,3% | 1,1% | -4,8% | -2,6% | 3,6% |
| BWFC | 77,3% | 68,6% | 11,3% | - | - | - | - | - | - |
| EEC | 72,5% | 66,2% | 8,7% | 6,4% | 4,8% | 8,8% | 2,4% | -3,8% | 2,6% |

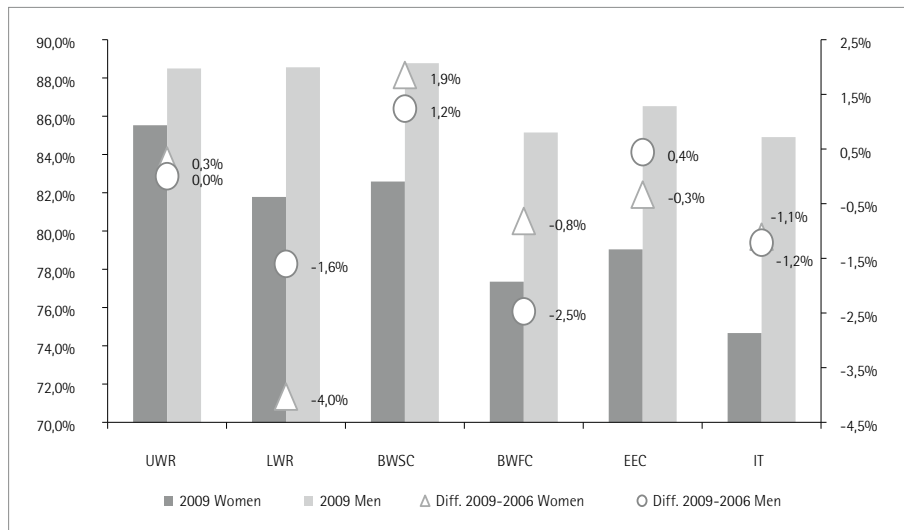
Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

Un ulteriore contributo all'analisi ed alla comprensione dell'incidenza dei regimi di welfare sulla struttura dell'occupazione, deriva dal confronto della struttura dell'occupazione rispetto ai diversi livelli del titolo di studio e, in particolare, dall'analisi del tasso di occupazione dei laureati.

In linea generale risultano abbastanza elevate le percentuali di occupati con titoli di studio alti, ma emergono alcune interessanti differenze fra i diversi regimi (fig. 2.17). I paesi con un welfare *universalistico* (ed i *Breadwinner state centered regimes*) sono quelli per cui migliori sono i tassi e minori le distanze fra l'occupazione femminile e quella maschile. In particolare i regimi "continentali" sono quelli in cui si sono registrati i più alti differenziali di crescita fra il 2006 ed il 2009 per entrambi i generi. I paesi con un welfare "*liberal*", oltre a mostrare uno scarto maggiore fra l'occupazione delle donne e quella degli uomini, fanno registrare nell'arco temporale considerato ampi decrementi nell'occupazione specialmente per le laureate donne e tale dato è evidentemente una conferma delle caratteristiche del sistema "debole" di protezione dell'impiego. Se consideriamo gli indicatori di protezione dell'impiego elaborati dall'OCSE, notiamo che Irlanda e Regno Unito sono i due stati in cui minori risultano i valori relativi sia alla protezione dell'impiego regolare, sia soprattutto alla protezione dell'impiego temporaneo (CNEL, 2010).

Gli *European eastern country in transition* ed i *Breadwinner family centered regimes* sono, infatti, i due raggruppamenti con minori livelli nei tassi di occupazione di laureate e laureati. Tuttavia, mentre i primi hanno innalzato i tassi di occupazione, almeno per la componente maschile, per i secondi, fra il 2006 ed il 2009, si osserva una diminuzione della quota di occupati con istruzione elevata, soprattutto tra gli uomini.

Figura 2.17 Tasso di occupazione della popolazione in possesso di un titolo di studio di livello 5-6 (ISCED 1997) nel 2009 e differenze 2006-2009. Donne e uomini, 25-64 anni

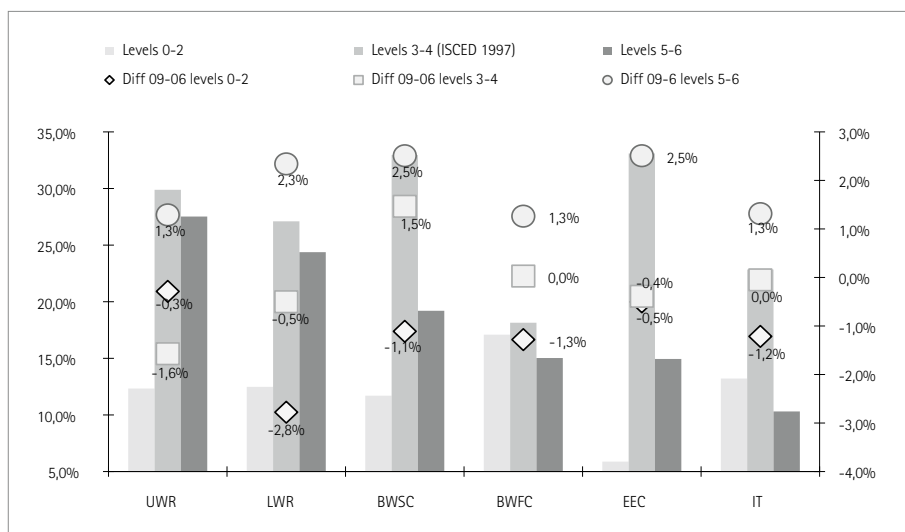


Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

Per approfondire il tema del rapporto fra titolo di studio e occupazione femminile, viene qui considerata l'incidenza dei livelli di istruzione sull'occupazione (fig. 2.18).

Il peso dei titoli di studio sull'occupazione sembra delineare una struttura quasi costante nel confronto dei diversi sistemi di welfare in Europa. In linea generale, infatti è maggiore la quota di occupate con un livello medio (ISCED 3-4), seguita dalla quota di laureate e in ultimo dalla percentuale di donne con titoli di studio più bassi (livelli 0-2). In rapporto a questa costante, però, variano i valori relativi alle percentuali, soprattutto confrontando le occupate con titoli medi e alti. I regimi universalistici e liberali sono infatti quelli in cui minore risulta la differenza fra l'occupazione altamente qualificata e mediamente qualificata. Al contrario la relazione è inversa considerando il gruppo dei paesi dell'Europa dell'Est.

Figura 2.18 Incidenza del titolo di studio sull'occupazione anno 2009 e differenze 2006-2009. Donne, 15-64 anni



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

Un discorso a parte va fatto per quanto riguarda il raggruppamento di cui fa parte l'Italia, che molto si discosta dai valori espressi dagli altri insiemi ed evidenzia una struttura diversa nell'incidenza dei diversi titoli di studio. Le occupate con laurea sono, infatti, la categoria meno rappresentata, mentre è molto rilevante invece la quota di donne con titoli di studio molto bassi; le diplomate sono le più presenti, anche se con poca differenza rispetto alle donne occupate con un livello fra 0-2 ISCED. In questo raggruppamento, inoltre fra il 2006 ed il 2009 le occupate con livelli bassi diminuiscono meno che negli altri regimi, i livelli intermedi rimangono stabili e le laureate crescono, seppure di poco.

Nei *Breadwinner family centered regimes*, sulla evidente presenza di donne con titoli di studio molto bassi pesa, molto probabilmente, la struttura della domanda di lavoro legata come nel caso dell'Italia alla polverizzazione del sistema produttivo, con micro imprese spesso a conduzione familiare, o alla presenza ancora forte di un'economia agricola, come nel caso del Portogallo.

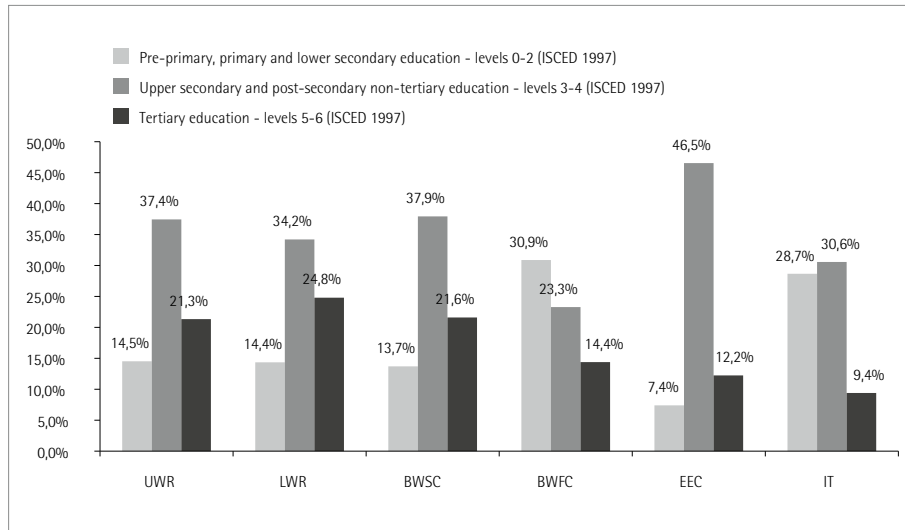
In Italia, infatti, le imprese industriali e meno quelle dei servizi, si caratterizzano per una concentrazione della proprietà il cui controllo è sostanzialmente di tipo familiare. Inoltre, va sottolineato anche che la piccola dimensione delle imprese, pur mantenendo un vantaggio in termini di flessibilità, non facilita lo sviluppo di una domanda di lavoro con livelli elevati di istruzione (Draghi, 2010).

Al contrario, per i *Breadwinner state centered* la maggiore diffusione della grande industria che impiega manodopera anche molto specializzata, rende maggiormente occupabili donne con titoli di studio di livello medio.

Il processo di delocalizzazione industriale che sta interessando i paesi dell'Est, può essere invece la spiegazione del traino dell'occupazione con livelli medi di titolo di studio o di occupati qualificati (cfr. i diversi impatti delle diverse forme di delocalizzazione sulla composizione dell'occupazione, OCSE, 2006 e OCSE 2007).

Il rapporto fra struttura produttiva e domanda di lavoro, da una parte, e l'incidenza del titolo di studio sull'occupazione, così come differenziata rispetto ai regimi di welfare, dall'altra, trovano ulteriore conferma anche nella fig. 2.19 in cui si evidenzia il forte peso della componente con un livello 0-2 nei regimi "familiaristici", a fronte di una maggiore presenza di occupati con titoli di studio medi nei regimi *State centered* e nei paesi dell'Est Europa.

Figura 2.19 Incidenza dei titoli di studio sull'occupazione anno 2009. Uomini 15-64 anni



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

Tra il 2006 al 2009 si assiste dunque ad una crescita dei tassi di attività femminile e una sostanziale tenuta dell'occupazione e della disoccupazione (che, in alcuni gruppi di paesi, è perfino diminuita).

Sembra opportuno però concentrare l'analisi della variazione al periodo 2008-2009 allo scopo di meglio comprendere quanto questa direzione dell'andamento sia strutturale. È infatti utile considerare l'impatto della crisi sui mercati del lavoro per verificarne la solidità e la capacità di contenere gli effetti della sfavorevole congiuntura economica.

In molti paesi europei il peggioramento degli indicatori del mercato del lavoro è apparso molto marcato. La forte crescita della disoccupazione è cominciata dall'inizio del 2008 in Spagna e dal secondo trimestre dello stesso anno in Irlanda. Le dinamiche risultano però eterogenee tra i diversi Stati membri e, in taluni casi, come per la Germania (e per certi versi anche la Polonia), si rileva una capacità di contenimento dell'impennata dei tassi di disoccupazione. La ragione di queste differenze è legata a molteplici fattori che riguardano sostanzialmente l'ampiezza della congiuntura negativa e la struttura settoriale dell'occupazione. L'alta concentrazione di occupati nel settore delle costruzioni, come ad esempio in Irlanda e Spagna, e il carattere altamente speculativo del settore immobiliare in questi paesi (cui si aggiungono anche i Paesi baltici), spiegano infatti la diversa velocità con cui si sono verificati questi stravolgimenti nel mercato del lavoro.

Allo stesso tempo, però, Irlanda e Spagna sono esempi l'una di gradi elevati di flessibilità contrattuale e l'altra della diffusione dei contratti precari. I contratti temporanei sono infatti diminuiti in quasi tutti gli Stati membri, eccetto in Grecia, Cipro, Ungheria e Paesi Bassi (Erhel, 2010), con ovvie conseguenze in termini occupazionali.

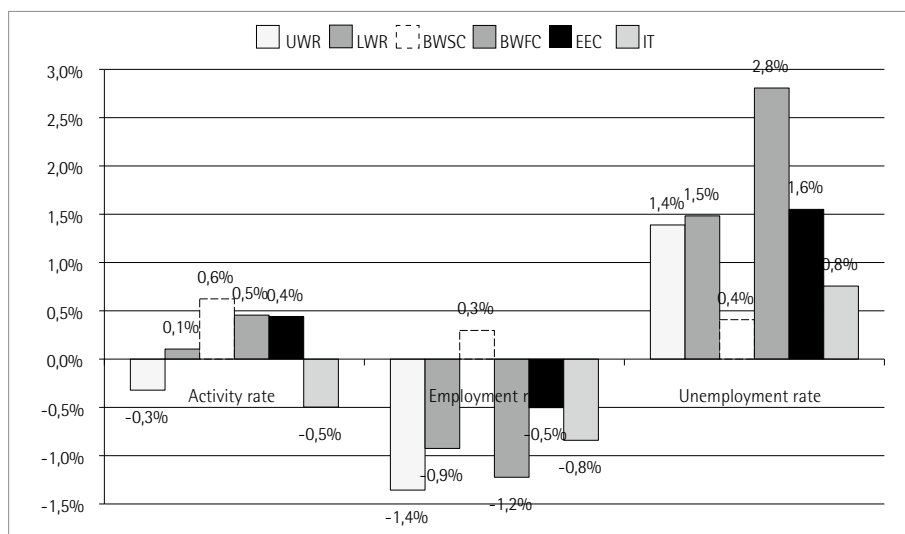
I tassi di attività femminile fra il 2008 ed il 2009 sono diminuiti solo nei paesi con un regime di welfare universalistico (se pur di poco), ma sono aumentati negli altri gruppi di paesi, meno nel gruppo dei *Liberal welfare regimes* dove sono rimasti sostanzialmente stabili.

L'occupazione femminile è scesa in tutti i gruppi tranne che nei *Bread winner state centered regimes* per i quali si registra ancora una crescita dello 0,3. La disoccupazione al contempo è aumentata in molti gruppi, ma di poco per i *Bread winner state centered* e, in misura maggiore, per il gruppo di cui fa parte l'Italia.

La fig. 2.21 mostra invece il corrispettivo andamento dei tassi per la componente maschile tra il 2008 ed il 2009. In linea di massima si può affermare, anche in questo caso, che nei regimi del gruppo *Breadwinner state centered* la crisi abbia prodotto effetti meno negativi in termini occupazionali.

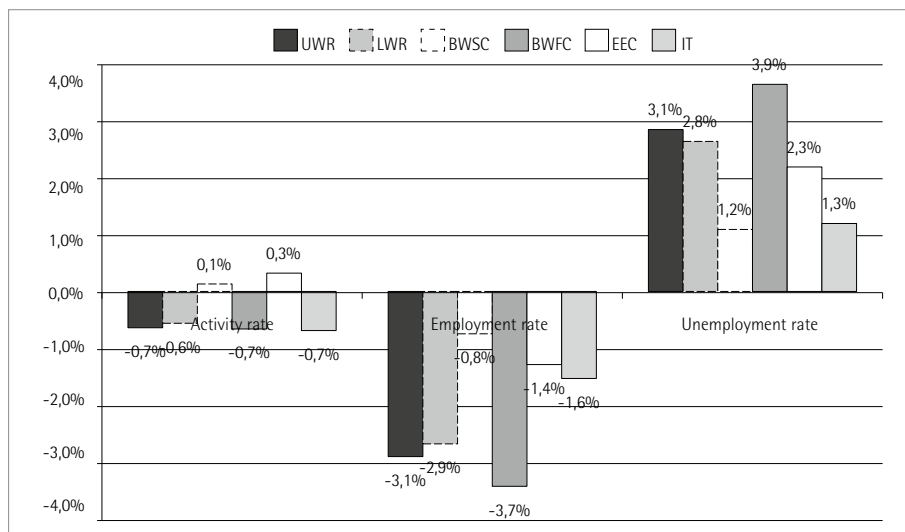
Dagli anni '50 ad oggi la partecipazione femminile al mercato del lavoro è stata fortemente influenzata dalla crescita dei livelli di scolarizzazione in tutti i paesi europei e l'attività femminile è andata sempre più crescendo (con una progressione più limitata nel caso di paesi mediterranei), pur non intaccando la struttura della forza lavoro, ancora principalmente costituita dalla componente maschile. Al contrario, nello stesso periodo di riferimento, si è osservata una, se pur lieve, riduzione dei tassi di attività maschili, sostanzialmente conseguente all'innalzamento dei livelli di istruzione ed al miglioramento del sistema pensionistico (Villa 2009). Tali duplici processi hanno nel tempo condotto ad una progressiva riduzione della differenza fra tassi di attività maschile e femminile, ulteriormente favorita dalla terziarizzazione dell'economia che ha stimolato la partecipazione delle coorti femminili più giovani.

Figura 2.20 Tassi di occupazione, disoccupazione, attività e regimi di welfare, differenza 2008-2009. Donne 15-64 anni



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

Figura 2.21 Tassi di occupazione, disoccupazione, attività e regimi di welfare, differenza 2008-2009. Uomini 15-64 anni



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

L'attività femminile nei paesi cd. mediterranei, però, continua ad essere una questione fortemente critica, resa più acuta dalla difficile congiuntura economica, che colpisce tuttavia, come evidenziato, anche la partecipazione della componente maschile.

Per quanto riguarda, infatti, la diminuzione dei tassi di attività maschili è opportuno sottolineare che si vanno facendo strada le ipotesi secondo cui l'effetto scoraggiamento colpirebbe anche gli uomini italiani. Come detto la crisi sembra incidere in modo neutro sulle differenze di genere, ma in realtà la minore riduzione dell'attività maschile rispetto a quella femminile ha un senso differente. Quella maschile sembra maggiormente legata alla natura della congiuntura che ha condizionato, in questo caso, in modo preponderante l'intenzione di cercare un'occupazione. In Italia, infatti, la percentuale di uomini nella fascia d'età 25-49 anni che non cerca lavoro perché scoraggiata (vale a dire che ha smesso di cercare lavoro perché non ritiene ci sia un lavoro disponibile) è passata dal 2,5% del 1999 al 20,4% del 2009 (Costagli, 2010). Al contrario una fetta non irrilevante di donne dichiara di essere inattiva a causa degli impegni legati alla gestione della famiglia ed alla cura.

Dunque, sembrerebbe che la recessione abbia inciso in misura minore sull'aumento dell'inattività femminile, solo perché questa è determinata da situazioni strutturali legate alla mancanza di servizi di *childcare* e di assistenza che poco variano nella fase congiunturale nella loro forma e nella loro consistenza. L'inattività maschile, invece si differenzia per il fatto che gli uomini sono probabilmente pronti a rientrare nel mercato del lavoro nel momento stesso in cui migliora, o si ritiene sia migliorata, la domanda di lavoro. A parziale conferma di quanto detto è opportuno citare anche il dato relativo al numero di uomini e donne che nella fascia d'età 25-49 anni risultano inattivi perché impegnati in attività di formazione o nell'istruzione: gli uomini sono il 23,9% a fronte dell'8% delle donne (Costagli, 2010).

Considerando infine le variazioni nel tasso di occupazione dei laureati e l'incidenza dei diversi titoli di studio tra il 2008 ed il 2009, si ha un quadro maggiormente chiaro degli effetti della congiuntura economica sulla struttura dell'occupazione in Europa (figg. 2.22 e 2.23).

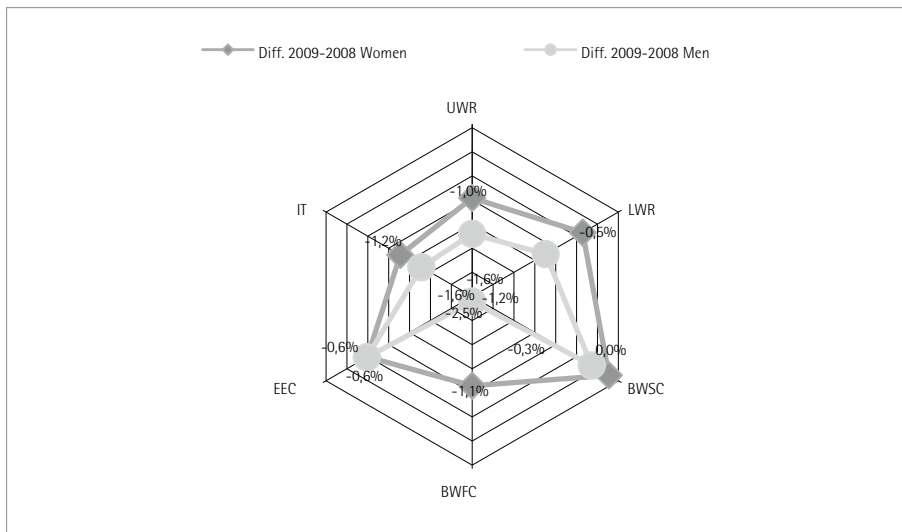
Nei *Breadwinner family centered regimes* i laureati occupati sono diminuiti più che negli altri *cluster* (-1,1% per le donne e 2,5% per gli uomini), ma l'incidenza del titolo di studio non è molto cambiata considerando le differenze nell'arco temporale in esame. Rispetto agli altri paesi, infatti, gli occupati con una laurea sono rimasti stabili e sono invece diminuiti gli occupati con titoli di studio bassi.

Nei sistemi *Breadwinner state centered*, invece il tasso di occupazione dei laureati è rimasto sostanzialmente stabile, ma è anche aumentata l'incidenza dei laureati sugli occupati, a sostegno del fatto che di fronte alla crisi è stata maggiore la tenuta dell'occupazione "qualificata".

Accanto ai *regimi universalistici* dove, come evidenziato, alcune variazioni negative hanno più che altro carattere frizionale, i *Breadwinner state centered regimes* sono

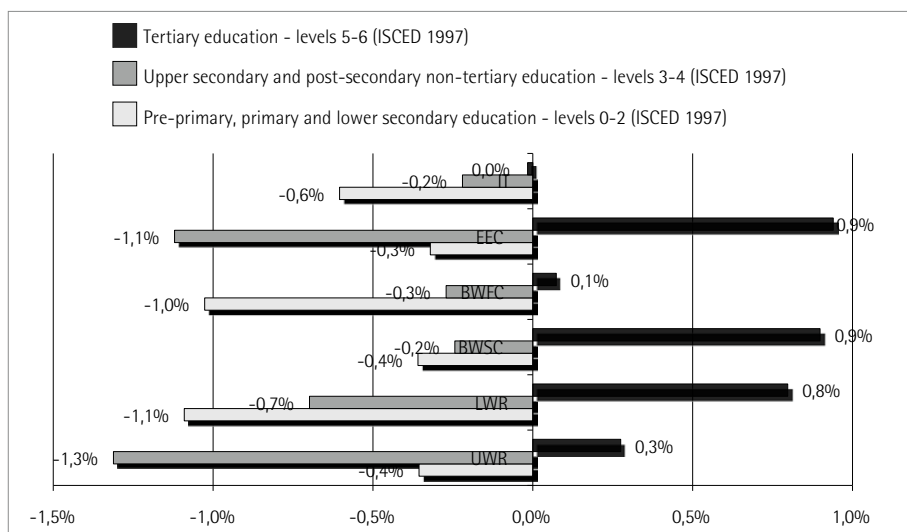
quelli che, durante la crisi, sembrano mantenere e addirittura migliorare i livelli e le caratteristiche dell'occupazione. In questo gruppo di paesi, sulla base di un sistema di tutela del mercato del lavoro che oltre ad essere forte ed orientato verso le politiche attive è anche generoso (CNEL, 2010), si è dunque sviluppata una struttura stabile del mercato del lavoro su cui le congiunture incidono in modo non così determinante. Questi regimi, allo stesso tempo, hanno sviluppato una capacità di reazione immediata alle sfide del mercato del lavoro, capacità che si evidenzia nella progettazione di interventi solidi di risposta, anche evidentemente dovuti ad un'efficiente gestione delle risorse finanziarie (CESifo, 2010; OECD, 2010). In molti di questi Stati membri esistono elevati livelli di stabilizzazione automatica del reddito in caso di situazioni congiunturali negative, sebbene si osservino notevoli differenze. Generalmente, nei paesi nordici, o continentali, i sistemi di sostegno al reddito risultano più alti, spesso, e accompagnati da misure aggiuntive di politiche di indennizzo della disoccupazione (relative ad esempio all'estensione ai lavoratori temporanei delle condizioni di ammissibilità), o di sostegno e aumento dei livelli salariali (Erhel, 2010).

Figura 2.22 Differenza 2008-2009 nel tasso di occupazione della popolazione in possesso di un titolo di studio di livello 5-6 (ISCED 1997). Donne e uomini, 25-64 anni



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

Figura 2.23 Differenza 2008-2009 nell'incidenza del titolo di studio sull'occupazione. Donne, 15-64 anni



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2010

2.4 Investire nel childcare: obiettivo o strumento?

Il tema delle pari opportunità tra uomini e donne nel lavoro, ampiamente trattato nella SEO, pone un necessario quesito sulla natura di tale enfasi. Come sottolineato in un interessante saggio (Villa, 2009), risulta opportuno, infatti, chiedersi se nella formulazione della SEO il perseguimento dell'uguaglianza di genere nel mercato del lavoro sia un obiettivo in sé, o se invece sia stato concepito, in questi anni, come strumento necessario al raggiungimento degli obiettivi occupazionali che l'Unione europea si era prefissata di raggiungere entro il 2010.

Osservando i primi 10 anni di vita della SEO, Villa ha evidenziato come l'equità di genere abbia assunto un ruolo in un primo momento centrale, attraverso il pilastro Pari Opportunità, successivamente trasversale, con l'introduzione del concetto di *mainstreaming* e infine strumentale, in particolare negli ultimi anni, quando l'innalzamento del tasso di occupazione femminile è diventato condizione obbligatoria per la crescita e lo sviluppo economico di ogni paese. Questa perdita di centralità ha in qualche modo compromesso il raggiungimento degli obiettivi occupazionali femminili, poiché, anche se in alcuni paesi sono stati raggiunti, non sempre i risultati sono stati soddisfacenti dal punto di vista qualitativo (Villa, 2009).

È dunque lecito chiedersi se sia sufficiente innalzare il tasso di occupazione femminile o se invece non sia anche rilevante sapere di che tipo di occupazione si tratti. Non-

stante l'occupazione femminile sia stata, almeno fino al 2007, il volano principale del costante incremento dell'occupazione nell'Unione europea, l'impatto sulla riduzione delle disuguaglianze di genere è stato poco significativo: gli indicatori relativi alle retribuzioni, alla segregazione nel mercato del lavoro e alla presenza delle donne in posti decisionali non sono affatto migliorati (COM, 2008, 635 definitivo). Come evidenziato dalla Commissione nella sua relazione annuale sulla parità tra le donne e gli uomini: "*I notevoli sforzi profusi nel quadro della Strategia europea per la crescita e l'occupazione per raggiungere un aumento sia quantitativo che qualitativo dell'occupazione delle donne sembrano avere ottenuto migliori risultati sotto l'aspetto della quantità che sotto quello della qualità*", (COM, 2008, 10).

Anche gli sforzi conseguiti, in terreni attigui, come quello dei servizi per l'infanzia, sono stati insufficienti e differenziati. Alcuni paesi, tra cui l'Italia, sono ancora lontani dagli obiettivi europei, altri addirittura nelle loro strategie nazionali non vi si riferiscono neppure (COM, 2008, 635 definitivo). Il Consiglio europeo di Barcellona nel 2002 aveva sollecitato gli Stati membri a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione femminile al mondo del lavoro fornendo, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra 3 anni e l'età scolare e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni (0-2 anni). Questi obiettivi sono divenuti parte integrante della Strategia europea per l'occupazione e dell'Agenda di Lisbona. Tuttavia, soprattutto per quanto riguarda l'offerta di servizi per i bambini fino ai 3 anni, pochi paesi hanno raggiunto l'obiettivo prefissato.

La relazione positiva tra le politiche di conciliazione, l'investimento in servizi per l'infanzia e il rinnovamento demografico è ormai esplicitamente riconosciuta, a livello europeo, sia dalle istituzioni (cfr. "*Promuovere la solidarietà fra le generazioni*", COM, 2007, 244), sia dalla letteratura scientifica (Ermisch, 1989; D'Addio 2005; Del Boca 2003). È inoltre chiaramente documentato che i paesi che si sono dotati di efficaci politiche per consentire a donne e uomini di trovare un equilibrio tra responsabilità lavorative e carichi familiari hanno tassi di fecondità e di occupazione femminile più elevati rispetto ad altri (COM, 2008, 635 definitivo).

La letteratura internazionale sul *childcare* evidenzia diversi motivi per cui ogni paese dovrebbe investire sui servizi per l'infanzia: influenzano positivamente il tasso di occupazione femminile (Borra 2006; Frey, 2002; Jaumotte, 2003) e il tasso di fecondità (Ermisch, 1989; D'Addio 2005; Del Boca 2003) e offrono un contributo rilevante nello sviluppo cognitivo e nell'inclusione sociale dei bambini (Ferrera 2008, EGGE 2009).

Negli ultimi anni anche in Italia¹¹³ si sono moltiplicati studi e indagini che offrono spunti di riflessione sulle opportunità e sul sostegno offerto da servizi di qualità per la prima

113. Si veda al riguardo, ad esempio, Bondioli A. (2002), *La qualità dei servizi per l'infanzia: una co-struzione di significati condivisi*, in "Cittadini in crescita", n. 3-4, pp. 48-62; Fortunati A., Tognetti G. (a cura di) (2005), *Bambini e famiglie chiedono servizi di qualità*, Azzano San Paolo, Junior; Monaco C., (2007), *Il nido: un contesto per lo*

infanzia ai bambini e alle loro famiglie. Inoltre nuove teorie in ambito scientifico hanno evidenziato come i primi anni di vita siano anni cruciali per lo sviluppo delle abilità umane, ed hanno sottolineato le opportunità in termini cognitivi e di socializzazione a cui i bambini vanno incontro fin dai primi mesi di vita. Il premio nobel per l'economia James Heckman, nei suoi lavori, ha mostrato che il rendimento privato e sociale è molto elevato nei primi anni di vita e diminuisce rapidamente col passare degli anni. Alcune abilità, essenziali per il successo economico, seguono delle regole gerarchiche, ovvero gli sviluppi successivi si basano su fondamenta poste in precedenza e si acquisiscono precocemente, fino ai 5 anni. In seguito il recupero diventa difficile se non impraticabile (Heckman J.J., 2006). I primi anni di vita rappresentano quindi una fase tanto cruciale al punto di determinare il percorso di ciascuno nella vita adulta. È infine in questa fascia di età che si costruiscono le pari opportunità.

Un'attenzione particolare nei confronti dell'asilo come strumento in grado di sostenere la conciliazione lavoro-famiglia delle donne, e come dispositivo a vantaggio dello sviluppo cognitivo del bambino e del benessere collettivo, è stata proposta dal paradigma "Lego". Teorizzato dalla studiosa canadese Jane Jenson, quest'approccio vede i bambini come naturalmente orientati all'apprendimento e sostiene che dovrebbero essere incoraggiati e sostenuti in questo processo (Jenson 2007). Cresce quindi, nel complesso, la consapevolezza della necessità di servizi per l'infanzia di qualità che pongano come fulcro il benessere della persona/bambino e che consentano a tutti i bambini di vivere esperienze sociali stimolanti.

Nelle pagine a seguire, sarà proposta una panoramica sull'offerta dei servizi per la prima infanzia (0-2 anni) nei paesi dell'Unione europea. Saranno utilizzati i dati del 2007¹¹⁴ sui servizi di *childcare* (*Childcare arrangements indicators*, EU-SILC). I dati diffusi da EUROSTAT distinguono i servizi in tre tipologie: *formal*, che comprende tutta l'offerta dei servizi di cura formale, ossia quella dei servizi scolastici e di assistenza all'infanzia pubblici e/o privati, in orario scolastico e non; *others* che riguarda le altre forme di assistenza all'infanzia, in cui generalmente la cura è delegata a personale specializzato (ad es. baby-sitter), ai nonni o ad altri familiari (esclusi i genitori); e infine *parents*, in cui compare la percentuale dei bambini che ricevono le cure esclusive dei genitori. I dati sono distinti per la fascia oraria settimanale di copertura (da 1 a 29 ore, 30 ore e più). I dati al 2007 mostrano un quadro composito e variegato in cui molti paesi sono ancora lontani dall'obiettivo di Barcellona del 33%. Tuttavia prendendo in prestito il quesito di Villa "obiettivo o strumento?" s'intende osservare le diverse tipologie di *childcare* europeo, con l'idea di fondo che, al di là dell'obiettivo "quantitativo", la modalità con cui si

sviluppo della socialità infantile, in "Psicologia dell'educazione", 3, pp. 385-403; Savio D. (2004), *Un progetto per sostenere la qualità: la qualità educativa come processo di co-costruzione sociale*, in "Bambini", n. 7, pp. 32-54.

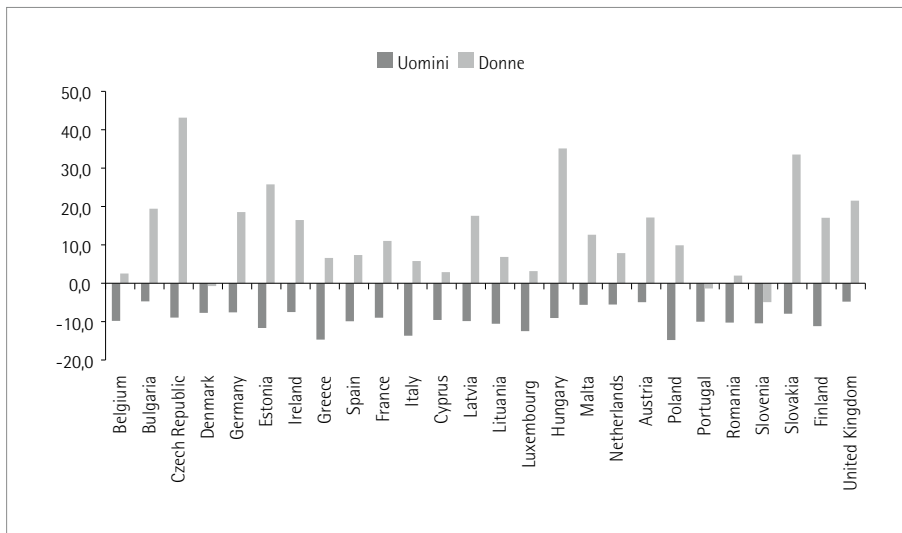
114. EUROSTAT ha diffuso i dati anche per il 2008, ma le informazioni non coprono un numero alto di Stati membri.

affronterà il tema dello sviluppo di servizi per l'infanzia, soprattutto alla luce dell'attuale crisi economica, potrebbe essere cruciale per determinarne gli eventuali sviluppi.

È ormai diffusa e accreditata la tesi che un'offerta adeguata di asili nido possa generare aumenti dell'occupazione femminile senza ridurre la fecondità. Così com'è diffuso e documentato lo schema secondo il quale le donne, spesso, abbandonano definitivamente il lavoro al momento della nascita di un figlio. Questo schema, tutto femminile, in Europa viene rappresentato in modo efficace da due indicatori: il primo descrive l'effetto della maternità e della paternità sull'occupazione, il secondo invece rappresenta la percentuale di donne che sono inattive a causa delle loro responsabilità di cura.

Il primo indicatore, denominato *parenthood*, rappresenta la differenza in punti percentuali tra il tasso di occupazione di uomini e donne con un'età compresa fra i 20 e i 49 anni senza figli e quello di uomini e donne, nella stessa fascia di età, con almeno un figlio tra i 0 e i 6 anni. In quasi tutti i paesi europei, ad eccezione della Danimarca, Portogallo e Slovenia, avere un figlio produce un effetto inverso su uomini e donne. Inoltre, se in alcuni paesi la sproporzione è circoscritta, in altri assume livelli considerevoli (fig. 2.24).

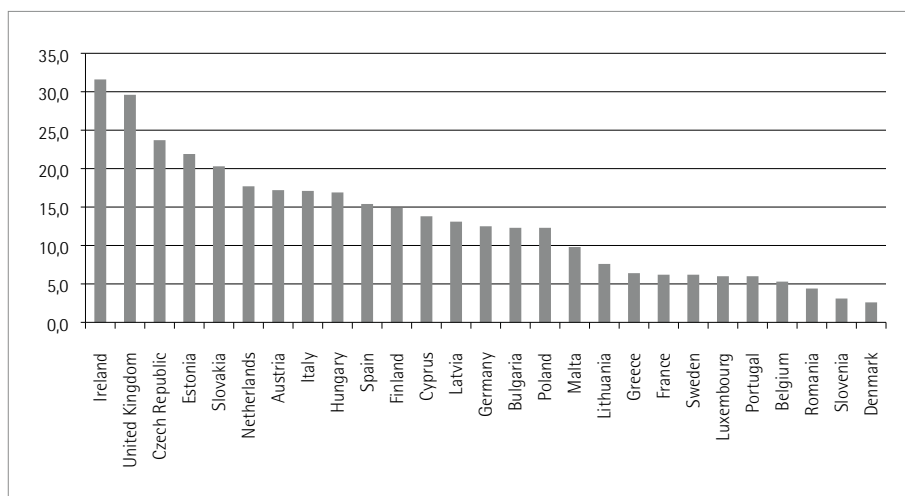
Figura 2.24 *Parenthood*: effetto della maternità e della paternità sul tasso di occupazione. Anno 2007



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2007

Il secondo indicatore mostra invece la percentuale di donne che oltre ad essere uscite dal mercato del lavoro, a causa delle loro responsabilità di cura di bambini e adulti non autosufficienti, non intendono, almeno per il momento, cercare un'occupazione (fig. 2.25).

Figura 2.25 Percentuale donne di 15-64 anni inattive per dedicarsi a bambini o adulti non autosufficienti. Anno 2007



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2007

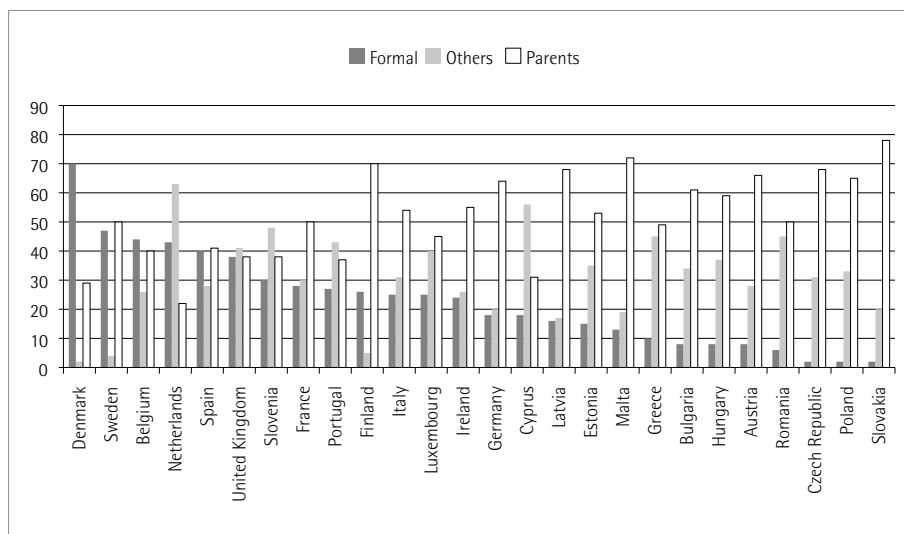
Anche se il fenomeno dell'inattività riguarda tutte le donne, le modalità con cui queste ultime escono e rientrano (o meno) nel mercato del lavoro variano da paese a paese. In Italia l'occupazione femminile, in passato raffigurata da una L rovesciata, poiché la maternità determinava l'uscita dal mercato del lavoro, oggi è rappresentata da una M, dato che la nascita di un figlio coincide spesso con un calo dell'occupazione che è poi in parte recuperata, ma stenta ad assumere la forma tipica dell'occupazione maschile, una curva a forma di U rovesciata, a differenza di quanto accade in molti paesi europei (ISAE, 2009).

Allo stesso tempo, le responsabilità di cura e le modalità con cui viene fornita assistenza nei confronti dei bambini con un'età compresa fra 0 e 2 anni varia da uno stato all'altro. La fig. 2.26 mostra un quadro completo in cui è possibile distinguere, a sinistra, gli stati che avendo una copertura dei servizi formali sopra il 33% hanno ampiamente raggiunto l'obiettivo di Barcellona: sono i paesi del Nord Europa, la Spagna e il Regno Unito. Questi paesi si caratterizzano per un'elevata offerta di servizi di cura formale ed un basso ricorso agli altri tipi di servizi - baby sitter e nonni - (Paesi Bassi e Regno Unito offrono una copertura elevata su entrambi i fronti). All'opposto nella parte destra della figura si trovano invece gli stati con le performance peggiori, ovvero i paesi dell'Est Europa, Malta, Grecia e Austria, che si distinguono per un'assistenza all'infanzia prevalentemente di tipo informale. Al centro vi sono infine quei paesi, tra cui l'Italia, che offrono una discreta copertura di servizi formali per l'infanzia (in molti casi supe-

riore al 20% e in alcuni casi vicina al 30%), ma allo stesso tempo ricorrono anche agli aiuti informali in misura sostanziale nella cura dell'infanzia (in particolare la Slovenia, il Portogallo e il Lussemburgo).

Per quanto riguarda la quota di bambini con meno di tre anni che ricevono le cure esclusive dei genitori, in quasi tutti i paesi europei una discreta percentuale di genitori, in media il 50% circa, si occupa del proprio figlio; sarebbe interessante capire se queste cure sono svolte in larga parte durante il periodo di congedo, ma questo aspetto sarà approfondito in seguito (fig. 2.26).

Figura 2.26 Bambini fra 0-2 anni per tipo di assistenza ricevuta (rapporto percentuale fra i bambini assistiti e il totale dei bambini fra zero e due anni). Anno 2007



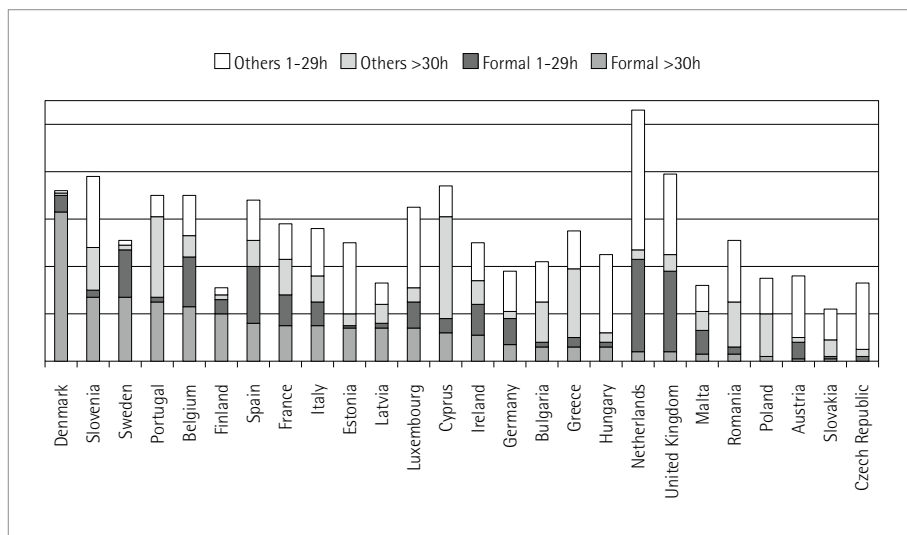
Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2007

Osservando, oltre alla tipologia, anche la copertura oraria settimanale dei servizi, il quadro si arricchisce (fig. 2.27). Ad esempio tra i paesi che offrono soprattutto servizi formali solo la Danimarca garantisce una copertura oraria superiore alle 30 ore settimanali. Svezia, Belgio, Spagna, mettono a disposizione servizi formali sia full-time che part-time. Paesi Bassi e Regno Unito, che come è stato già detto pur avendo un'ottima rete di servizi formali utilizzano in ampia misura anche le cure informali, offrono in entrambi i casi un'assistenza all'infanzia prevalentemente con un orario ridotto. Nel caso dei Paesi Bassi una spiegazione può essere rinvenuta nel fatto che è il paese europeo con il più alto utilizzo dell'orario di lavoro part-time. Sarebbe comunque interessante capire se le due tipologie di servizio sono alternative o in qualche modo complementari,

ovvero se nelle ore in cui non c'è l'assistenza della scuola o della ludoteca ad intervenire siano i nonni o le baby-sitter.

Cipro, Grecia, Ungheria, Slovenia e tutti i paesi dell'est Europa hanno, come già evidenziato, una prevalenza di servizi informali sia a tempo pieno sia con orario ridotto. Italia, Francia, Germania e Malta presentano, più o meno, una situazione simmetrica, ossia un equilibrio tra servizi formali e informali e tra copertura part-time e full-time.

Figura 2.27 Offerta dei servizi di childcare 0-2 anni per tipologia e copertura oraria settimanale (rapporto percentuale fra i bambini assistiti e il totale dei bambini fra zero e due anni). Anno 2007



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT, 2007

Nel complesso emerge un quadro articolato in cui è possibile distinguere situazioni di eccellenza e contesti sfavorevoli. Un ambiente favorevole è, indubbiamente, quello dei paesi del Nord Europa: Danimarca, Svezia, Paesi Bassi e Finlandia, dove l'evento della maternità, grazie all'ampia copertura offerta dai servizi formali, consente alle donne di rimanere nel mercato del lavoro, o qualora ne escano, permette loro di rientrarvi negli anni successivi. All'opposto si trovano i paesi dell'est Europa, Austria, Grecia, Cipro e Malta e il Portogallo, che presentano i più alti livelli di cura nei confronti dei bambini da parte dei genitori o di altri servizi e una carenza di servizi di assistenza di tipo formale, e dove la maternità coincide spesso con l'inattività. Infine ci sono i paesi come l'Italia, la Francia, la Germania, la Spagna, che negli ultimi anni, grazie agli sforzi compiuti, hanno migliorato l'offerta di servizi formali all'infanzia, ma non hanno raggiunto ancora il livello necessario a sostenere le donne nelle responsabilità di cura. Sono infatti dei

paesi in cui sono piuttosto diffuse anche le altre forme di assistenza e soprattutto la cura esclusiva dei genitori.

Nei prossimi anni sarà dunque interessante verificare se gli orientamenti e la struttura degli interventi avranno determinato cambiamenti di direzione nei sistemi di *childcare* e dunque modificato le situazioni dei singoli paesi.

Per completare il quadro sarebbe importante conoscere le caratteristiche della domanda. Per ora non ci sono rilevazioni in grado di fornire la dimensione "quantitativa" della domanda di servizi per l'infanzia, tuttavia, grazie ad alcuni studi condotti dalla Commissione europea e dall'Unicef, è possibile in qualche modo ricostruirne la dimensione "qualitativa". Le famiglie, nello scegliere se mandare o meno il bambino al nido, sempre più spesso, maturano la loro decisione non solo per la necessità di rispondere a specifici bisogni di cura, ma anche sulla base di un'intenzionale scelta educativa. Per questo, appunto, la prima domanda che si pongono è "a che età i bambini possono trarre vantaggio dai servizi educativi?". In ogni paese le diverse opinioni e le diverse sensibilità sull'età migliore sono state spesso all'origine dell'adozione di politiche e pratiche diverse. In Finlandia, Norvegia e Svezia, luoghi d'eccellenza nell'offerta di servizi per l'infanzia, raramente durante il primo anno di vita del bambino si ricorre agli aiuti esterni (UNICEF, 2008). Complessivamente in quasi tutti i paesi europei si ritengono i bambini al di sotto dell'anno di età troppo piccoli per andare all'asilo. Costituiscono un'eccezione solo Francia e Belgio in cui è considerato normale ed accettabile, utilizzare i servizi di assistenza all'infanzia già dai 3-4 mesi di vita del bambino. In altri paesi si ritiene giusto¹¹⁵ mandare il bimbo all'asilo nido dal compimento del primo anno di età, ma solo per un orario ridotto. Infine ci sono stati in cui si ritiene che l'età migliore sia a partire dai 2-3 anni (EGGE, 2009).

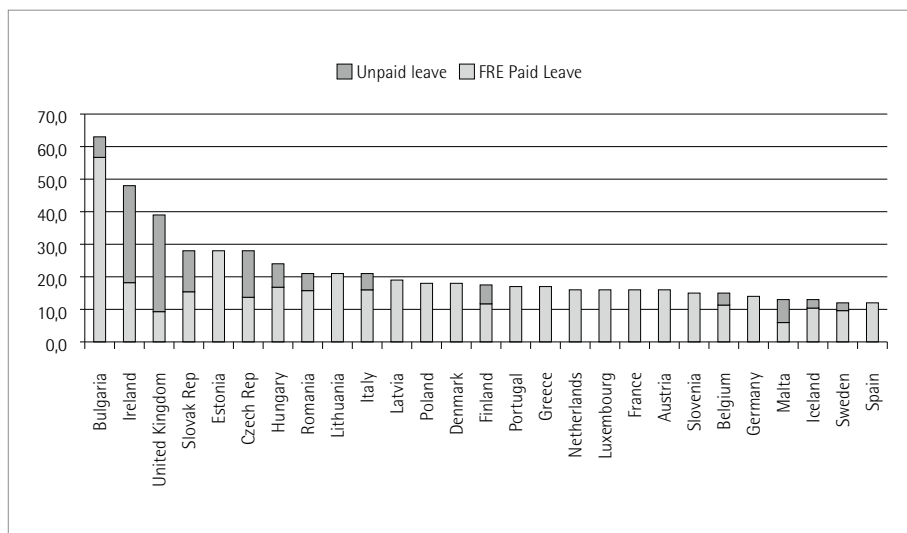
Se nella maggior parte dei paesi si pensa che sarebbe meglio posticipare l'ingresso nelle strutture educative dopo il compimento del primo anno di età, bisognerebbe avere la possibilità di poter rimanere a casa con il proprio bambino con una retribuzione minima adeguata. Senza un congedo lungo e retribuito le donne sono indotte o a lasciare il proprio lavoro o a utilizzare, più per necessità che per scelta, i servizi di assistenza alla prima infanzia, per l'impellenza di tornare al lavoro dettata dalle esigenze economiche. Per meglio approfondire questo tema riteniamo utile comprendere quale sia la struttura dei congedi parentali a livello europeo. Le figg. 2.28, 2.29 e 2.30 mostrano, rispettivamente, la durata, in settimane, dei congedi di maternità, paternità e dei periodi di congedo parentale¹¹⁶ per ogni Stato membro¹¹⁷.

115. Un esempio sono i paesi del Nord Europa, in cui il fatto che sia vietato per legge lasciare un bambino all'asilo troppo a lungo, spiega in parte perché il servizio offerto sia soprattutto con orario ridotto.

116. Per "congedo di maternità e paternità" si intende il periodo di astensione dal lavoro, retribuito e/o non, al quale madri e padri hanno diritto in corrispondenza con la nascita del proprio figlio. Il "congedo parentale" corrisponde invece al periodo successivo alla nascita, ed è fruibile dopo aver utilizzato il congedo di maternità o di paternità, per prendersi cura del proprio bambino.

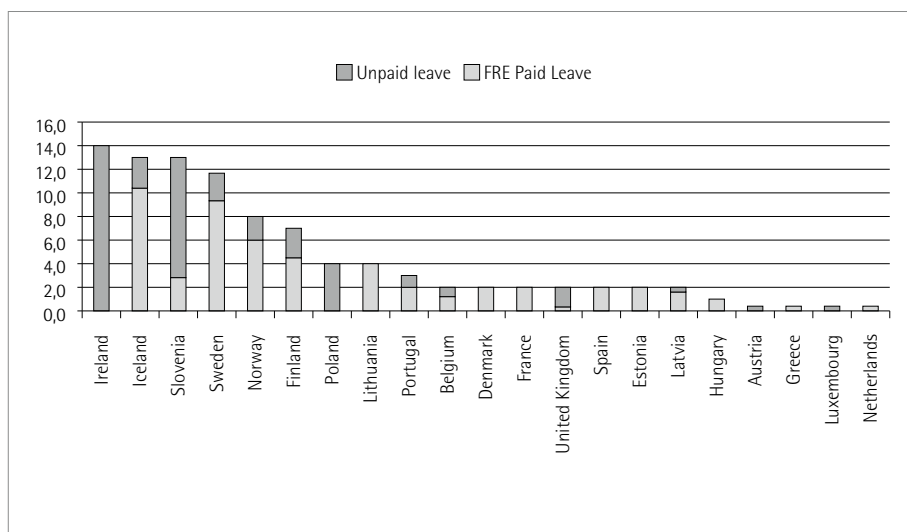
117. Il dato nel caso dei congedi parentali non è disponibile per tutti gli Stati membri; nel caso del congedo di paternità è riportato solo per quei paesi in cui questo tipo di congedo è previsto dalla normativa vigente.

Figura 2.28 Congedo di maternità espresso in settimane, calcolato con il Full Rate Equivalent



Fonte: elaborazione ISFOL su dati OECD, 2007

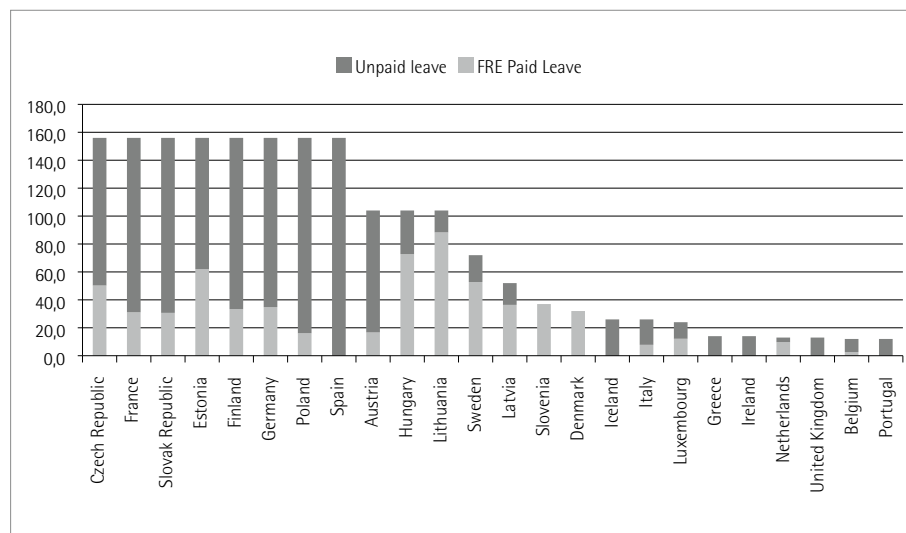
Figura 2.29 Congedo di paternità espresso in settimane, calcolato con il Full Rate Equivalent



Fonte: elaborazione ISFOL su dati OECD, 2007

Per fornire una visione omogenea del confronto europeo, tra paesi con differenti sistemi di pagamento e differente durata nei periodi concessi, viene utilizzato un indicatore, il *Full Rate Equivalent* definito come: la durata del congedo in settimane per la quota di stipendio percepita, calcolata come il rapporto percentuale tra il pagamento ricevuto e l'ultima retribuzione ricevuta¹¹⁸.

Figura 2.30 Congedo parentale espresso in settimane, calcolato con il Full Rate Equivalent. Anno 2007



Fonte: elaborazione ISFOL su dati OECD, 2007

I dati, ancora una volta, restituiscono uno scenario ampiamente differenziato, con paesi (pochi) in cui la nascita di un figlio è considerato un evento da tutelare e le cure genitoriali (e non esclusivamente materne) non si concludono con i primi mesi di vita del bambino (si veda ad esempio il caso di Svezia, Finlandia e Francia). Al contempo troviamo paesi come il Regno Unito in cui il congedo, seppur lungo, è scarsamente retribuito. L'Italia rispetto agli altri paesi europei dispone di una buona normativa riguardo al congedo di maternità, sia in termini di durata sia in termini di retribuzione, ma oltre a non prevedere alcun giorno di congedo per il padre alla nascita di un figlio, offre un congedo parentale scarsamente retribuito.

118. Ad esempio in Italia il congedo di maternità dura 21 settimane, la quota di stipendio percepita durante questo periodo ammonta al 76,2% dell'ultimo stipendio, il *Full Rate Equivalent* sarà uguale a 16 settimane: $FRE = 21 * (76,2/100) = 16$. Per approfondimento si veda www.oecd.org/els/social/family/database

Il Parlamento europeo, coerentemente con il quadro appena descritto, ha invitato gli Stati membri a migliorare la vigente legislazione comunitaria in tema di congedo parentale e di maternità e, nella sua risoluzione del 21 febbraio 2008 sul futuro demografico dell'Europa, ha esortato tutti i paesi ad ispirarsi alle migliori pratiche per quanto riguarda la durata dei congedi di maternità, ritenendo possibile modificare le curve di natalità con politiche pubbliche concertate, che creino un ambiente materiale e psicologico favorevole alla famiglia e all'infanzia. Nella sua risoluzione del 27 settembre 2007 aveva inoltre già sollecitato gli Stati membri a mutualizzare i costi delle indennità di maternità e di congedo parentale, per fare in modo che le donne non rappresentino più una fonte di manodopera più costosa rispetto agli uomini e ha accolto con favore la procedura di consultazione con le parti sociali (COM, 2008, 635 definitivo).

L'ultimo aspetto da evidenziare, riguarda la crisi economica in corso. I dati che sono stati presentati sono, infatti, precedenti alla crisi, ma possono offrire spunti interessanti poiché notevoli sono le implicazioni che hanno su fertilità, e occupazione femminile. Le donne, per ora meno colpite dalla crisi (in termini di perdita di posti di lavoro), potrebbero infatti pagare lo scotto maggiore se diminuisse l'investimento nelle politiche e nelle spese che le "sostengono" la loro permanenza nel mercato del lavoro (Bettio, Smith, Villa, 2009).

L'investimento nei servizi per la prima infanzia, e soprattutto l'utilizzo di questi servizi, hanno effetti positivi sullo sviluppo cognitivo e sulla socializzazione dei bambini, consentono alle madri di lavorare, hanno ricadute positive sulla fecondità. Tuttavia questi effetti positivi si manifestano se si utilizzano servizi di qualità, che offrono orari flessibili, spazio verde, una cospicua presenza ed un elevato livello d'istruzione delle insegnanti. Per questo motivo, al di là del tasso di copertura del *childcare*, sarebbe importante mantenere alta l'attenzione sul livello di qualità offerto da questo tipo di servizi. Potrebbe essere utile al riguardo individuare degli indicatori (e alcune strade sono state già intraprese¹¹⁹), per stimare la qualità dei servizi per la prima infanzia. La nuova sfida potrebbe essere, quindi, quella di trasformare l'investimento in infrastrutture sociali di qualità in un *obiettivo* in grado di favorire l'aumento dell'occupazione femminile uscendo dalla logica del mero *strumento*.

119. Si veda la riguardo il lavoro svolto dal gruppo di esperti UE ECGE e quello realizzato dall'Istituto degli Innocenti per l'Unicef, cfr. EGGE – European Commission's Expert Group on gender and Employment Issues, 2009, *The provision of childcare services. A comparative review of 30 European Countries*, European Commission, Bruxelles; UNICEF, 2008, *Come cambia la cura dell'infanzia*, Report Card Innocenti 8.

2.5 Segregazione di genere e gender pay-gap in Italia e in Europa*

I principi di uguaglianza e di non discriminazione tra i sessi rappresentano alcuni tra gli elementi costitutivi della "Carta europea dei diritti fondamentali" del dicembre del 2000. Nel 2010, nell'anniversario della dichiarazione e della piattaforma di azione della Conferenza di Pechino sulle donne, è stata presentata la "Carta delle donne"¹²⁰, un documento con il quale la Commissione europea rafforza il suo impegno a favore della parità fra uomini e donne entro i successivi cinque anni. La Carta presenta tra i settori d'intervento basati su principi concordati di uguaglianza fra donne e uomini la parità sul mercato del lavoro, l'uguale indipendenza economica e la parità salariale favorendo la collaborazione tra gli Stati membri con l'obiettivo di ridurla nel corso dei successivi cinque anni. Le donne potrebbero, teoricamente, scegliere qualsiasi tipo di professione, tuttavia sono più presenti in alcune categorie lavorative a discapito di altre: vengono preferite quelle che consentono la "doppia presenza" e che rimandano in qualche modo a ruoli tradizionali e stereotipati. Si tratta di lavori con retribuzioni e qualifiche basse, con scarse prospettive di carriera, ma che permettono una certa compatibilità con la gestione delle responsabilità familiari, per vicinanza al luogo di residenza e orari flessibili.

La segregazione occupazionale sta ad indicare proprio questa ineguale distribuzione per genere degli individui tra le diverse occupazioni (Strober, 1987).

Becker (1985) analizza il fenomeno della segregazione occupazionale proponendo una teoria della divisione del lavoro secondo la quale la differenza biologica, o la presenza di una discriminazione sessuale, anche di lieve entità, sul mercato del lavoro, rende più conveniente per le donne svolgere l'attività domestica e per gli uomini offrirsi sul mercato del lavoro; ciò comporta una specializzazione dei due sessi nello svolgimento delle attività. Fino a che, secondo Becker, le donne avranno un vantaggio comparato nell'occuparsi del lavoro di cura e gli uomini a offrire il loro lavoro sul mercato, le donne continueranno a specializzarsi in un ambito piuttosto che in un altro.

In letteratura si distinguono due forme di segregazione: quella orizzontale, che si riferisce alla concentrazione delle donne in un ristretto numero di professioni, e quella verticale che evidenzia la difficoltà femminile ad emergere nel proprio percorso lavorativo di carriera. Nel primo caso la segregazione orizzontale fa tipicamente riferimento alla tendenza femminile a concentrarsi nei settori dei servizi e ad essere meno presenti nei comparti industriali e nell'agricoltura.

La segregazione verticale rappresenta, invece, l'esito del concatenarsi di vari fattori: modalità discriminanti di assunzione e di promozione del personale all'interno delle

* Di Maria Parente.

120. Commissione europea (2010), Comunicazione della Commissione, Maggiore impegno verso la parità tra donne e uomini, Carta per le donne.

organizzazioni, distribuzione squilibrata dei compiti di cura all'interno della famiglia, carenza dei servizi di assistenza all'infanzia. Il modello di carriera predominante, infatti, è associato alle ore che fisicamente vengono spese sul posto di lavoro, il *face time*. A pagarne le conseguenze sono le donne che, in misura maggiore degli uomini, necessitano di orari flessibili.

Reyneri (2005) spiega la sostanziale stabilità dei tassi di segregazione femminile in diversi paesi europei, tra cui l'Italia, con la presenza di una "coda di posti buoni" per cui le donne tendono ad occupare posti di lavoro quando questi sono diventati meno attraenti e si verifica un aumento della domanda che non può essere coperto altrimenti che con lavoratrici con livelli di istruzione elevati che sono quindi competitive rispetto ai colleghi maschi. Il livello di segregazione di genere di un paese è da mettere in relazione alle *policy* sostenute dal paese stesso¹²¹: quelle rivolte a sostenere il ruolo femminile come *home maker* e quelle che ne incoraggiano l'impegno nel lavoro retribuito. Il modello orientato al mercato presuppone che si lasci alle famiglie e al mercato la possibilità di disegnare i ruoli di genere. Il modello tradizionale, invece, comporta che le donne siano responsabili prevalentemente del lavoro riproduttivo e solo in secondo luogo di quello retribuito, con il ruolo dell'uomo come principale *breadwinner*.

Un'altra tipologia ancora è quella in cui i percettori di reddito sono due: in questo caso si incoraggiano entrambi i sessi a partecipare al mercato del lavoro, trasferendo una parte significativa del lavoro di cura dall'ambito familiare al settore pubblico. Nei paesi con modello familiare con doppio percettore di salario esiste una minore segregazione lavorativa e le donne manifestano una maggiore intenzionalità nella ricerca del lavoro retribuito e della competitività; negli stessi paesi si registrano anche i maggiori tassi di fertilità.

L'Italia sembra caratterizzata da un livello di segregazione più basso di quello del resto d'Europa, ma questo vantaggio è più apparente che reale, poiché la causa è da ricercare nella scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro. Le donne, infatti, che entrano nel mercato del lavoro sono quelle con una produttività potenziale maggiore rispetto alle donne inattive; si realizza quindi una selezione nell'occupazione che rende il salario medio maggiore di quello che sarebbe in presenza di lavoratrici con minore qualificazione e salari più bassi e si determina una compressione del differenziale retributivo. Tuttavia, anche politiche di conciliazione particolarmente *women friendly*, come quelle dei Paesi Scandinavi possono avere come "rovescio della medaglia" un maggiore rischio di segregazione occupazionale¹²². L'utilizzo di lunghi e ripetuti periodi di congedo parentale per le lavoratrici può avere come conseguenza una riduzione del capitale umano e un aumento dei *gap* salariali anche ai fini pensionistici. Ciò determina una *discrimi-*

121. Björklund, A. (2006) "Does family policy affect fertility?" *Journal of Population Economics*.

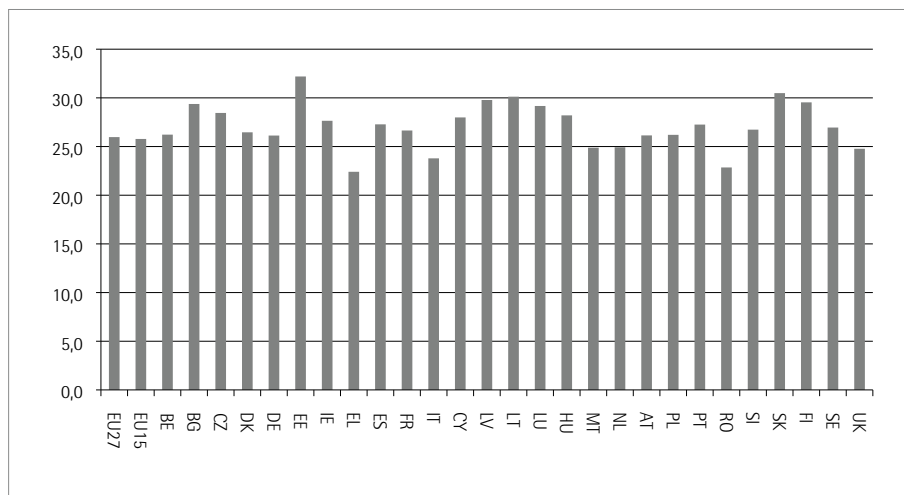
122. Korpi W., Englund S. (2007), *The Nordic Gender Paradise Lost? Gender Inequalities in Employment, Work Segregation, Wages, and Political Representation in Different Types of Welfare States*.

nazione statistica¹²³ da parte dei datori di lavoro che preferiscono assumere uomini piuttosto che donne per occupazioni che richiedono maggiore esperienza lavorativa. Se si considera, inoltre, che la possibilità di disporre di servizi di assistenza all'infanzia pubblici facilita l'ingresso nel mercato del lavoro da parte delle donne, anche di quelle meno orientate alla carriera e con livelli salariali bassi, questa riduzione della selettività comporta un aumento del numero delle lavoratrici con livelli salariali inferiori a quelli maschili e, indirettamente, un aumento complessivo del *gender pay gap*.

Albrecht e altri (2007), nell'analizzare il mercato del lavoro svedese, considerano il fenomeno per cui: "le donne hanno successo nel mercato del lavoro fino ad un certo punto". Infatti le politiche del lavoro svedesi creerebbero un ambiente favorevole all'ingresso nel mercato, ma non offrirebbero incentivi a rimanerci in maniera intensiva.

Mandel e Semyonov (2005) sostengono che le condizioni lavorative offerte dal mercato del lavoro svedese non sembrano incoraggiare condizioni economiche migliori per le donne, quanto, invece, spingerle alla ricerca di lavori tipicamente "femminili" che non consentono il raggiungimento di posizioni apicali. Tale situazione caratterizza soprattutto il settore pubblico che offre orari di lavoro flessibili, adeguati alle necessità lavorative delle donne che svolgono anche lavori di cura. In questo modo, indirettamente, le donne sono disincentivate nella sfida di competitività con gli uomini nella ricerca di occupazioni meglio retribuite.

Figura 2.31 Segregazione occupazionale di genere. Anno 2008 (%)



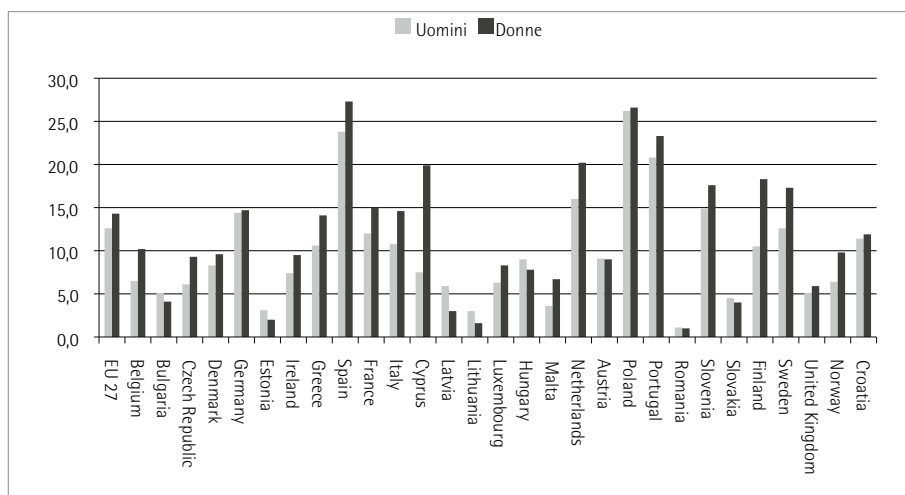
Fonte: EU LFS 2008

123. Si tratta della teoria di Phelps e Arrow (Phelps 1972; Arrow 1973) che spiega la discriminazione di genere con l'esclusione di alcuni individui da una attività a causa della probabilità statistica di comportamento del loro gruppo, piuttosto che sulla base delle caratteristiche personali.

Un'altra forma di segregazione è quella per status occupazionale che corrisponde all'inequale distribuzione per genere degli individui tra le diverse occupazioni. L'indice di segregazione, la cui misura varia da zero (completa integrazione) a cento (completa segregazione), rappresenta la percentuale di donne (o di uomini) che dovrebbe essere ridistribuita tra le occupazioni per raggiungere una completa uguaglianza nella distribuzione per genere. In Italia l'utilizzo di contratti non standard, diversi dal contratto di lavoro a tempo indeterminato e ad orario pieno, è percentualmente più elevato per le donne rispetto agli uomini. Particolarmente esposte al rischio di precarietà lavorativa risultano le donne non più giovani con bassi livelli di istruzione.

Esiste, infatti, una fascia debole del mercato del lavoro costituita da donne, prevalentemente con bassi livelli di istruzione ma in qualche caso anche diplomate, che non riescono ad avere accesso a pieno titolo al mondo del lavoro e rimangono "intrappolate" in lavori caratterizzati da un livello di instabilità elevato.

Figura 2.32 Occupati di 15-64 anni a tempo determinato sul totale degli occupati per genere. Anno 2009 (%)



Fonte: EUROSTAT 2009

Negli ultimi anni si è assistito a un costante aumento del livello d'istruzione delle donne, che investono nel complesso più degli uomini in formazione. A ciò, tuttavia, non corrisponde un pari esito in ambito lavorativo: le ragazze diplomate e laureate trovano lavoro più tardi dei loro coetanei e hanno retribuzioni inferiori¹²⁴. Le donne

124. ISTAT (2004), *Come cambia la vita delle donne*, Roma, ISTAT.

hanno tassi di partecipazione maggiore al sistema di istruzione soprattutto per quanto riguarda l'iscrizione all'università. Tale aumento di scolarità si era già registrato negli anni Cinquanta e Sessanta, ma è negli anni Novanta che si realizza il sorpasso del tasso di scolarità femminile. Livelli di istruzione elevati tendono a rappresentare, per le giovani donne, uno strumento per migliorare la propria occupabilità, soprattutto laddove il mercato del lavoro locale offre scarse possibilità lavorative (Sabadini, 2004). Si registra un notevole aumento della percentuale di laureate in Italia dal 2000 al 2008: la percentuale di laureati nel 2008 tra le donne che lavorano era del 22,8%, mentre quella degli uomini 14,4%; nel 2000 era, rispettivamente, il 15,9% e l'11,4%.

Diversi studi¹²⁵ dimostrano come il livello di istruzione sia un fattore predittivo dell'occupazione indipendentemente dal sesso e dalla presenza di figli.

L'Italia si caratterizza oltre che per i bassi tassi di occupazione femminile anche per la crescente polarizzazione tra donne più e meno istruite nel mercato del lavoro. In questa direzione vanno anche i Paesi Bassi dove è presente un forte *gap* nella partecipazione tra le donne con alto e basso livello d'istruzione.

In Italia, nota Rosti (Rosti, 2006), "le donne laureate non riescono a cogliere per intero i frutti del loro investimento in capitale umano, e i dati sulla transizione dal sistema formativo a quello produttivo mostrano che queste difficoltà emergono fin dall'inizio della carriera".

La segregazione occupazionale è uno dei fattori che influenza un'altra forma di discriminazione tra uomini e donne: quella salariale. Le professioni femminili tendono ad essere pagate meno rispetto a quelle svolte prevalentemente dagli uomini e i settori in cui le donne sono più presenti, come ad esempio la grande distribuzione, sono anche quelli in cui prevalgono le forme contrattuali atipiche. Ciò contribuisce a fare in modo che alla segregazione occupazionale si affianchi una discriminazione salariale per le donne occupate.

Il principio della pari retribuzione per uno stesso lavoro tra donne e uomini è stato sancito sin dal Trattato di Roma del 1957 ed è divenuto oggetto nel 1975 di una direttiva che proibisce ogni forma di discriminazione di genere per uno stesso lavoro o per un lavoro di uguale valore.

Accanto all'obiettivo della piena occupazione femminile, la Strategia europea per l'occupazione poneva il raggiungimento di una sostanziale riduzione del differenziale salariale entro il 2010. Nel 2006 la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione sulla parità di genere, "Tabella di marcia per la parità tra donne e uomini (2006-2010)", seguita nel 2007 da una comunicazione intitolata "Combattere il divario di retribuzione tra donne e uomini". Le linee guida per l'occupazione 2008 del Consiglio dell'Unione europea hanno sottolineato l'importanza per gli Stati membri di intraprendere "inter-

125. OECD (2002), *OECD Employment Outlook*, Paris; Bettio F., Villa P., *To What Extent Does it pay to be better Educated? Education and Work Market for Women in Italy*, in Gonzalez M.J., Jurado T., Naldini M., *Gender Inequalities in Southern Europe*, Frank Cass, London 2000.

venti risoluti volti ad aumentare la partecipazione femminile e a ridurre le differenze occupazionali e salariali tra uomini e donne".

La Comunicazione sulla strategia per la parità tra donne e uomini (2010-2015)¹²⁶ indica, tra le ragioni del *gender pay gap*, il divario presente tra i livelli di istruzione acquisiti dalle donne, e gli esiti professionali e la segregazione occupazionale delle donne nel mercato del lavoro. Il divario salariale riflette le ineguaglianze nel differente livello di partecipazione tra uomini e donne alle responsabilità familiari e nella difficoltà a conciliare lavoro e vita privata. Si riconosce, inoltre, che la scelta di lavorare a tempo parziale o comunque con forme contrattuali atipiche, sebbene possa essere funzionale alla conciliazione, può avere effetti negativi per quanto riguarda il salario, la carriera lavorativa e la pensione. La Commissione incoraggia gli Stati membri a promuovere un atteggiamento di trasparenza nelle retribuzioni e a studiare l'impatto che il part-time e i contratti a tempo determinato possono avere sui differenziali salariali. Sostiene, inoltre, le iniziative volte al contrasto del problema del *gender pay gap* sul luogo di lavoro, quali l'utilizzo di una certificazione per le aziende che promuovono la parità salariale. La Commissione propone la creazione di una giornata dedicata all'uguaglianza retributiva al fine di accrescere l'attenzione su questa tematica. Viene, infine, incoraggiata la presenza delle donne in professioni innovative, come nella *green economy*.

Da un'indagine condotta dall'Eurobarometro¹²⁷ sulla percezione delle Pari Opportunità da parte della popolazione europea dei 27 Stati membri è emerso che il 62% degli intervistati ritiene che le discriminazioni di genere siano molto diffuse e, in particolare, questa convinzione è più presente tra le donne (il 68%), che tra gli uomini (57%). Tra le priorità che necessitano di intervento nell'ambito delle pari opportunità, i cittadini europei intervistati indicano la lotta alla violenza sulle donne e l'eliminazione del divario salariale, con percentuali piuttosto elevate: il 92% e l'82% dei casi.

Le donne occupate in Italia tendono ad avere mediamente un livello di istruzione più elevato di quello degli uomini, quindi, in base all'investimento in capitale umano, dovrebbero avere un rendimento maggiore in termini di livello salariale. Nella realtà, alle donne italiane non basta raggiungere alti livelli di istruzione per essere immuni da differenziali retributivi di genere.

In una recente ricerca di Castagnetti e Rosti¹²⁸, che analizza i dati ISTAT sull'inserimento professionale dei laureati del 2004 tre anni dopo il conseguimento del titolo di studio, risulta che il differenziale retributivo tra donne e uomini è pari all'11%. Questa differenza è spiegata solo in piccola parte (12%) dalle differenze nelle caratteristiche personali o del posto di lavoro, quali la facoltà frequentata, il voto di laurea, la presenza di figli,

126. Commissione europea, (2010), Comunicazione sulla strategia per la parità tra donne e uomini (2010-2015).

127. European Commission (2010), Eurobarometer, *Gender Equality in EU in 2009*.

128. Castagnetti C. e Rosti L. (2010), "The gender pay gap among Italian university graduates in the early years after labour market entry" forthcoming in *Quaderni del Dipartimento di Economia politica e metodi quantitativi*.

l'esperienza lavorativa, il settore di attività, le ore lavorate, la dimensione d'impresa, il titolo di studio e l'occupazione dei genitori, mentre l'88% del differenziale lordo rimane non spiegato e risulta attribuibile a discriminazione di genere.

Addabbo e Favaro¹²⁹, mettendo in relazione livelli d'istruzione e *gender pay gap*, dimostrano come i differenziali maggiori si polarizzino sui livelli retributivi maggiori e minori: esiste un *gap* retributivo, non spiegato da differenze produttive, che è di circa il 10% intorno al valore mediano e del 20-30% in corrispondenza dei valori estremi. Ciò comporta che a donne molto istruite corrispondono differenziali retributivi elevati, che, però, risultano parimenti anche associati a livelli di istruzione più bassi, e conseguenti modesti livelli retributivi. In sintesi, coesistono, in Italia, sia il fenomeno del "soffitto di cristallo" che del "pavimento appiccicoso". De La Rica, Dolado e Llorens (De La Rica, Dolado e Llorens, 2005) spiegano questa situazione attribuendola, nel caso delle donne, a livelli di istruzione più bassi e a *discriminazione statistica* da parte dei datori lavoro. Costoro ritengono, infatti, che, sulla base della minore partecipazione al mercato del lavoro che questo gruppo di donne ha espresso nel passato, le probabilità di interruzione della carriera lavorativa siano maggiori che per gli uomini. Le lavoratrici con livelli d'istruzione più alti, invece, avendo effettuato un maggiore investimento in capitale umano, meno probabilmente lasceranno il lavoro; per questa ragione sono considerate generalmente più "affidabili" dai datori di lavoro, ciò nondimeno verranno comunque discriminate da un punto di vista salariale, rispetto agli uomini, a causa della loro minore mobilità lavorativa e potere contrattuale.

Da quanto si evince dai dati EUROSTAT, il differenziale retributivo orario di genere nel 2008 è minimo (al di sotto del 10%) in Italia, Belgio, Malta, Polonia, Portogallo e Slovenia. Livelli che superano il 20% si riscontrano, invece, nella Repubblica Ceca, in Germania, in Grecia, Cipro, Paesi Bassi, Austria, Slovacchia e Regno Unito. Nel 2007 il valore massimo registrato (30,9%) è stato quello dell'Estonia.

I dati EUROSTAT riportano un differenziale salariale a livello europeo del 18%. Molti studi hanno evidenziato la difficoltà di spiegare i dati disponibili, giacché risulta difficile motivare non tanto l'esistenza del differenziale, quanto la sua ampiezza secondo gli strumenti "classici" dell'econometria: le donne che lavorano hanno livelli di competenza e professionalità tali che il *gender pay gap* dovrebbe essere nullo¹³⁰.

Dalla scomposizione del differenziale retributivo si riscontra l'esistenza di una parte "spiegata", dovuta cioè alle differenti caratteristiche tra lavoratori e lavoratrici (livello di scolarizzazione, esperienza...) che risulta quasi nulla e quella "non spiegata" che dà conto di tutto il *gap* salariale presente in Italia. Se, inoltre, il criterio di remunerazione si basasse

129. Addabbo T., Favaro D., (2007), *Differenziali salariali per sesso in Italia. Problemi di stima ed evidenze empiriche*, in Rustichelli E. (a cura di), *Differenziali retributivi di genere: evidenze dai dati di fonte amministrativa, Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia?*, I libri del Fondo sociale europeo, ISFOL, Roma.

130. ISFOL (2010), *Rompere il cristallo*, I libri del Fondo sociale europeo, 142, ISFOL, Roma.

esclusivamente sulle caratteristiche osservate e sulla produttività potenziale, il differenziale salariale in Italia risulterebbe di 1-2 punti percentuali in favore delle donne¹³¹.

La parte non spiegata del differenziale appare attribuibile a discriminazione di tipo indiretto: le donne cioè vengono retribuite di meno perché, a causa delle potenziali assenze per maternità o per dedicarsi al lavoro di cura, potrebbero rappresentare un costo maggiore per le aziende, rispetto agli uomini¹³².

Nella descrizione del differenziale di genere è importante considerare l'effetto della concentrazione delle donne in particolari occupazioni tipicamente femminili¹³³. Il differenziale salariale viene influenzato dalla decisione di lavorare o meno, tipicamente femminile, e dal tipo di lavoro nel quale si è occupate. La scelta di un lavoro piuttosto che di un'altro, infatti, ha motivazioni differenti negli uomini e nelle donne: nei primi prevale l'elemento della retribuzione mentre nelle seconde riveste maggiore importanza la possibilità di conciliare l'attività professionale con il lavoro di cura, piuttosto che il livello salariale. La presenza femminile in alcuni settori lavorativi piuttosto che in altri potrebbe essere in parte dovuta a decisioni individuali delle donne stesse. Si evidenzia così una "distorsione da endogeneità" nei valori che indicano la discriminazione di genere, la presenza, cioè di una parte, al suo interno, dovuta agli effetti dell'autoselezione femminile.

Un'ulteriore discriminazione è quella che avviene al momento dell'assunzione delle donne: se si considera, infatti, la produttività media femminile maggiore sul mercato del lavoro, calcolata anche sulla base della minore retribuzione femminile rispetto a quella maschile, ne dovrebbe derivare una preferenza nelle assunzioni da parte dei datori di lavoro. Ciò che accade è esattamente il contrario, probabilmente perché i datori di lavoro tengono conto del "rischio maternità", del maggiore ricorso femminile al part-time e, più in generale, pensano che le donne si dedichino in maniera meno esclusiva al lavoro rispetto agli uomini per dare spazio al lavoro di cura¹³⁴.

Il livello del differenziale retributivo in Italia appare tra i più bassi a livello europeo insieme a Malta, Portogallo, Polonia e Belgio. Si tratta di un segnale apparentemente positivo ma legato al fatto che nei mercati del lavoro in cui relativamente poche donne sono occupate, come nel caso dei paesi mediterranei, quelle con bassi salari scelgono di non lavorare. Si realizza una forma di selezione per cui solo le donne molto motivate e con buoni livelli di istruzione riescono ad entrare nel mercato del lavoro. I livelli salariali, quindi, risentono di uno sbilanciamento verso l'alto: "il salario femminile medio osservato risulta maggiore di quello che prevarrebbe qualora anche le donne con minore qualificazione entrassero nel mercato del lavoro"¹³⁵, ciò determina una compressione del differenziale che altrimenti avrebbe livelli più elevati.

131. Rustichelli E. (2010), *Donne, partecipazione e salari*, in ISFOL, *Rompere il cristallo*, op. cit.

132. Canal T. (2010), *Differenziali salariali e tempi di vita*, in ISFOL, *Rompere il cristallo*, op. cit.

133. Centra M., Cutillo A. (2010), *Differenziale salariale di genere e lavori tipicamente femminili*, in ISFOL, *Rompere il cristallo*, op. cit.

134. *Op. cit.*

135. *Op. cit.*

Da quanto risulta dai dati dell'indagine ISFOL "Romper il cristallo", su un campione di 9.000 nuclei familiari residenti in Italia nel 2007¹³⁶, la differenza di retribuzione oraria in Italia tra i lavoratori dipendenti uomini e donne è di circa 7 punti percentuali. Il differenziale appare più elevato tra i giovani e gli anziani, mentre è più contenuto tra i lavoratori tra i 30-39 anni. La percentuale risulta più bassa nel Mezzogiorno, laddove cioè, a causa della minore partecipazione al mercato del lavoro delle donne agisce una maggiore selezione nell'occupazione. Il differenziale è particolarmente elevato tra i lavoratori con bassi titoli di studio (15 punti), tra quelli con alta scolarizzazione (13 punti), mentre per i diplomati è al di sotto dei 10 punti.

La selezione può essere messa in relazione al fenomeno del salario di riserva: se il salario atteso dall'attività lavorativa non compensa i costi del ricorso al mercato per il lavoro di cura, molte donne sceglieranno di occuparsene personalmente¹³⁷.

Tabella 2.27 Differenziali salariali tra uomini e donne negli Stati membri. Anni 2006-2008

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------------|------|------|------|
| EU (27 countries) | 17,7 | 17,6 | 18,0 |
| Belgium | 9,5 | 9,1 | 9,0 |
| Bulgaria | 12,4 | 12,4 | 13,6 |
| Czech Republic | 23,4 | 23,6 | 26,2 |
| Denmark | 17,6 | 17,7 | 17,1 |
| Germany | 22,7 | 23,0 | 23,2 |
| Estonia | 29,8 | 30,9 | - |
| Ireland | 17,2 | 17,1 | - |
| Greece | 20,7 | 21,5 | 22,0 |
| Spain | 17,9 | 17,1 | 17,1 |
| France | 15,4 | 16,9 | 19,2 |
| Italy | 4,4 | 5,1 | 4,9 |
| Cyprus | 21,8 | 23,1 | 21,6 |
| Latvia | 15,1 | 15,4 | 13,4 |
| Lithuania | 17,1 | 20,0 | 21,6 |

»»

136. *Op. cit.*

137. *Op. cit.*

segue
Tabella 2.27

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------|------|------|------|
| Luxembourg | 10,7 | 12,5 | 12,4 |
| Hungary | 14,4 | 16,3 | 17,5 |
| Malta | 5,2 | 2,4 | 9,2 |
| Netherlands | 23,6 | 23,6 | - |
| Austria | 25,5 | 25,5 | 25,5 |
| Poland | 7,5 | 7,5 | 9,8 |
| Portugal | 8,4 | 8,3 | 9,2 |
| Romania | 7,8 | 12,7 | 9,0 |
| Slovenia | 8,0 | 8,3 | 8,5 |
| Slovakia | 25,8 | 23,6 | 20,9 |
| Finland | 21,3 | 20,0 | 20,0 |
| Sweden | 16,5 | 17,9 | 17,1 |
| United Kingdom | 24,3 | 21,1 | 21,4 |
| Norway | 16,0 | 15,7 | 17,2 |

Fonte: EUROSTAT 2009

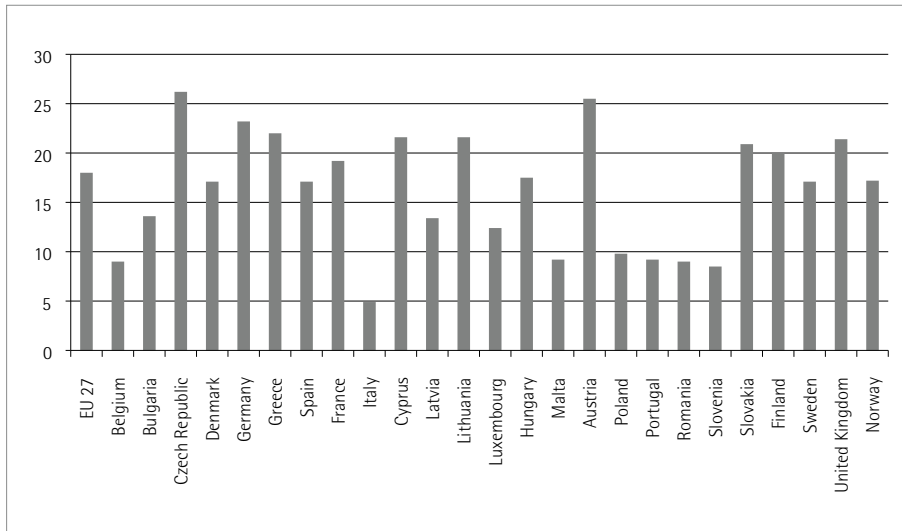
Secondo Addabbo e Favaro in Italia l'entità del *gap* retributivo di genere è, in realtà, tra i più alti in Europa: sebbene il differenziale "grezzo" sia tra i più bassi, è necessario tenere presente il ruolo giocato dalla discriminazione a svantaggio delle donne, che è generalmente maggiore di quello rilevato in altri paesi.

Naticchioni e Ricci (2009) considerano il fenomeno del differenziale retributivo di genere nell'arco di tempo 1993-2006 al fine di superare una prospettiva statica e verificare come il differenziale stesso sia cambiato nell'arco del tempo. Si evidenzia come il differenziale diminuisca nel tempo lungo l'intera distribuzione dei salari. I differenziali rimangono alti soprattutto nella parte più alta della distribuzione dei salari, fenomeno che avvalorava il concetto di "soffitto di cristallo", presente nel mercato del lavoro italiano. La riduzione del differenziale è da associarsi ad una riduzione dei "fattori di discriminazione che penalizzano la retribuzione delle donne a parità di caratteristiche produttive"¹³⁸. In definitiva, quindi, la diminuzione della disuguaglianza di genere è da mettere in relazione alla riduzione della discriminazione, che rimane comunque un elemento dominante.

138. Naticchioni P. e Ricci A. (2009), *Italia. Differenziali salariali di genere: un'analisi dinamica sulla base delle caratteristiche degli occupati*, in "Rivista delle Politiche Sociali", n. 2, Roma.

Gli alti livelli di *gap* retributivi sono, invece, da mettere in relazione a mercati del lavoro caratterizzati da forte segregazione (Cipro, Estonia, Slovacchia e Finlandia) o in cui è presente una diffusa occupazione part-time (Germania, Regno Unito, Paesi Bassi, Austria e Svezia) (Favaro 2009).

Figura 2.33 Differenziali retributivi di genere negli Stati membri. Anno 2009



* Dati mancanti: Irlanda, Olanda, Estonia.
Fonte: EUROSTAT 2009

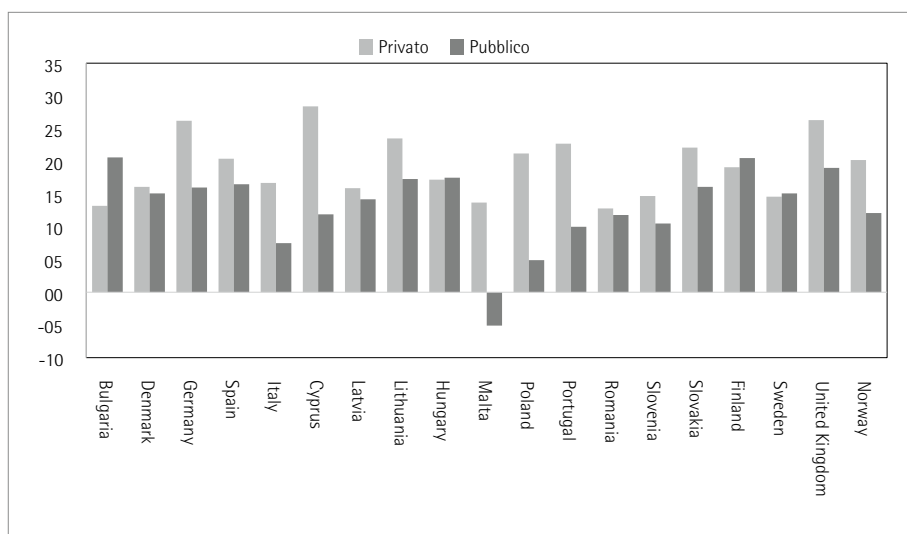
Differenziali retributivi e segregazione occupazionale sono strettamente collegate: secondo quanto riportato dalla Fondazione di Dublino¹³⁹, in Belgio le differenze retributive di genere sono da imputarsi per il 60% alla segregazione occupazionale, in Spagna la segregazione orizzontale, dovuta alla prevalenza di donne nell'istruzione e nel settore sanitario, è un fattore importante nel determinare le differenze retributive. In Grecia il 51% del *gender pay gap* nel settore dei servizi, e il 57% nell'industria, sono da attribuire alla segregazione occupazionale e a quella di settore. In Austria la segregazione occupazionale di genere è il risultato di scelte lavorative e formative influenzate pesantemente da stereotipi culturali, per cui le donne, abituate a considerarsi più adatte ad alcune tipologie professionali piuttosto che ad altre, tendono a reiterare le stesse scelte compiute nel passato. Il differenziale retributivo emerge in Austria soprattutto all'inizio

139. Eurofound (2010), *Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

dell'esperienza lavorativa, mentre in altri paesi (Malta, Polonia, Spagna) aumenta col trascorrere degli anni. In Germania e nel Regno Unito, al contrario, il *gender pay gap* diminuisce al crescere dell'esperienza lavorativa.

Laddove i meccanismi di assunzione e promozione sono regolati da contratti collettivi e sono automatici, come accade nel settore pubblico, le donne risultano talvolta essere meno svantaggiate e la loro progressione in carriera è più simile a quella degli uomini. Al contrario, quando l'assunzione e l'avanzamento di carriera sono soggetti a scelte manageriali è più probabile il rischio per le donne di essere discriminate.

Figura 2.34 Gender pay gap per settore negli Stati membri. Anno 2008



Dati mancanti: Belgio, Repubblica Ceca, Estonia, Irlanda, Francia, Lussemburgo, Olanda, Austria.
Fonte: EUROSTAT 2008

Il *gender pay gap* risulta essere, secondo i dati EUROSTAT 2008, più ampio nel settore privato piuttosto che nel pubblico in Italia, Lettonia, Norvegia, Slovacchia e Spagna. Una percentuale maggiore nel settore pubblico si trova, invece, in Bulgaria, Ungheria, Svezia e Finlandia.

Da quanto emerge dall'indagine ISFOL sui dati della Banca d'Italia¹⁴⁰, nel nostro Paese il differenziale retributivo nel settore privato è maggiore tra i dirigenti, mentre nel pubblico è meno presente, soprattutto per quanto riguarda le posizioni apicali. Un

140. Centra M., Venuleo C. (2008), *Differenziali retributivi: un'analisi dello scenario italiano*, in Rustichelli E. (a cura di), *Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia?*, ISFOL, I libri del Fondo sociale europeo, Roma.

altro elemento da tenere in considerazione è la presenza di figli piccoli: in questo caso si associano guadagni più elevati per i padri e salari inferiori per le madri, da attribuire in buona parte al numero minore di ore lavorative prestate.

La segregazione orizzontale che la distribuzione per profili comporta, nella pubblica amministrazione rappresenta una delle cause della discriminazione salariale. I settori a maggiore concentrazione femminile, infatti, sono quelli peggio retribuiti, mentre quelli a maggiore presenza di uomini presentano una retribuzione media generalmente superiore (Catemario, Morelli, Ruggerini 2007). Se i compiti, gli obiettivi e le funzioni lavorative sono particolarmente definiti, tuttavia, come nel caso dei settori tecnico, informatico e giuridico, le donne risultano avere la stessa retribuzione dei colleghi maschi.

Dall'indagine ISFOL sui dati della Banca d'Italia si riscontra inoltre che, nonostante il differenziale retributivo sia da mettere in relazione a fattori relativi alle differenti caratteristiche occupazionali (maggiore presenza femminile nel part-time, prevalenza di donne in comparti con salario più basso, minore incidenza delle donne nei ruoli apicali), solo un sesto del *gap* retributivo è imputabile ad essi. La componente non dovuta alla differenza del profilo occupazionale deve essere interpretata come "ammontare residuale che comprende sia la componente dovuta a discriminazione che la componente dovuta a caratteristiche non osservate"¹⁴¹. Questa componente, che non è dovuta alle differenti caratteristiche di uomini e donne nel mercato del lavoro, nel 2002, ha superato il 100% del differenziale retributivo totale (Rustichelli 2007).

Se si osserva il differenziale retributivo in rapporto al livello d'istruzione, si nota come il valore del *gender pay gap* aumenti in maniera proporzionale al titolo di studio: è quanto emerge da numerose indagini tra le quali quella basata sull'analisi dei dati ISTAT del 2002 (Biagioli 2007), secondo la quale le donne laureate ricevono retribuzioni annue pari al 63,5% e retribuzioni orarie che corrispondono al 66,4% di quelle maschili. La differenza di retribuzione aumenta anche al crescere dell'età: secondo la medesima analisi risulta che le lavoratrici over 55 hanno una retribuzione media pari al 65,4% di quella maschile. Ai livelli professionali alti le differenze retributive sono più elevate e soprattutto non riescono ad essere spiegate se non attribuendole alle differenze di genere.

Anche Giannini (Giannini 2007) analizza il differenziale di genere in rapporto alle professioni ad alto reddito. Si rileva, come evidenziato in molte ricerche, che il differenziale risulta maggiore tra le categorie professionali più alte e decresce in corrispondenza di quelle più basse. Si analizza come su di esso influisca il differenziale temporale tra uomini e donne, la differenza cioè di ore impiegate in attività lavorative. Il differenziale temporale aumenta al crescere dell'età, mentre all'aumentare dell'anzianità, del livello professionale e del titolo di studio diminuisce. Tuttavia, se si annulla il differenziale temporale, emerge comunque un divario di trattamento retributivo tra uomini e don-

141. *Op. cit.*

ne. È necessario, quindi, esaminare la questione a partire dai percorsi formativi che evidenziano un notevole aumento della scolarizzazione femminile, che ha comportato una maggiore propensione delle donne ad entrare nel mercato del lavoro e a modificare i rapporti familiari nella suddivisione dei lavori domestici. Si realizza comunque una discriminazione allocativa, allorché le donne entrano in campi dapprima preclusi per occupare soprattutto segmenti professionali con minori resistenze da parte maschile. Lo stato familiare, inoltre, condiziona pesantemente la possibilità per le donne di fare carriera, al punto che, da un'indagine di Federmanager¹⁴² "Donne e manager un binomio possibile" del 2005, risulta che mentre solo il 13,9% dei manager maschi intervistati non ha figli, le donne che hanno una condizione analoga rappresentano il 43%. Ne deriva la necessità di creare una politica per l'equità contributiva che faciliti la conciliazione famiglia-lavoro e riduca la discriminazione allocativa e valutativa delle donne sul mercato del lavoro.

Diversi Stati membri hanno affrontato il problema del differenziale retributivo di genere attraverso iniziative specifiche, seguendo quelle che sono le direttive della Commissione europea.

Il progetto BETSY (*Benchmarking as a tool for realising equal pay*), ad esempio, messo in atto in Svezia nel 2002-2003, in collaborazione con partner italiani, spagnoli, tedeschi e finlandesi è nato con l'obiettivo di favorire la conoscenza dei regolamenti comunitari e nazionali riguardo alla parità di retribuzione tra i lavoratori rivolgendosi in particolare ai datori di lavoro, informandoli sugli obblighi legali relativi all'equa retribuzione dei dipendenti e ai vantaggi economici che ne conseguono.

In Spagna il progetto *Top 5 de las empresas modelo de igualdad*¹⁴³ è stato creato con l'obiettivo di promuovere l'implementazione e il monitoraggio della legge emanata nel 2007 per stabilire piani aziendali basati sul principio delle pari opportunità nelle imprese. L'iniziativa ha previsto un'indagine con interviste su più di 100 aziende e ha portato ad individuare cinque tipologie di imprese riguardo alle pari opportunità.

In Germania il progetto *Total e-quality Prädikat* (Total e-quality label)¹⁴⁴ si basa sulla somministrazione a lavoratori e datori di lavoro di questionari sul rispetto delle pari opportunità riguardo a diversi aspetti dell'organizzazione del lavoro (assunzioni, licenziamenti, formazione, conciliazione). Le risposte ai questionari vengono esaminate da una commissione indipendente che assegna una certificazione, che ha valore triennale, all'azienda che rispetta le norme in materia.

Una iniziativa analoga è quella condotta in Francia nel 2006: è stato creato un network di aziende, il "Club du label égalité", il cui esempio si è diffuso a livello europeo con la

142. Federmanager (2005), *Donne e manager un binomio possibile*.

143. KfW Forschung Austria (2008), *Study on non-legislative initiatives for companies to promote gender equality at the workplace*.

144. *Op. cit.*

realizzazione di analogo circuito di imprese da parte del Fondo Europeo per l'equità professionale tra uomini e donne.

In Francia, inoltre, è previsto per legge che le imprese con più di 50 dipendenti realizzino, con cadenza annuale un monitoraggio, per ciascuna categoria lavorativa, relativo alle donne occupate, in termini di assunzioni, progressioni di carriera, salario e condizioni lavorative.

In Italia, con il "Bollino Rosa – S.O.N.O" Stesse Opportunità Nuove Opportunità, sono state certificate le imprese, le associazioni, gli enti pubblici, che hanno messo in atto attività nell'ambito delle Pari Opportunità nelle carriere lavorative, nelle retribuzioni e nelle opportunità di conciliazione tra vita lavorativa e familiare.

In conclusione il *gender pay gap* appare il risultato di varie concause, che rimandano, comunque, ad una organizzazione del lavoro e a modelli produttivi in cui sono radicati pregiudizi, e alla mancata presa in carico, da parte della società, dei costi della maternità (Battistoni 2007). Basta, infatti, considerare il confronto tra il tasso di occupazione medio in Europa delle donne con figli al di sotto dei 12 anni e quello degli uomini in condizioni analoghe, per constatare che il differenziale risulta quasi doppio¹⁴⁵.

I ruoli di genere continuano ad influenzare pesantemente le scelte individuali in molti ambiti sia della vita individuale per quanto riguarda le scelte sull'educazione, in ambito lavorativo e familiare e, di riflesso, hanno pesanti conseguenze economiche e sociali¹⁴⁶. Di qui l'interesse diffuso, non solo da parte delle donne, a garantire i principi di uguaglianza tra i sessi.

Al fine di raggiungere gli obiettivi indicati nella Strategia europea 2020 di crescita sostenibile e inclusiva, è la stessa Commissione europea ad indicarci come indispensabile una maggiore partecipazione femminile per permettere il passaggio dell'attuale tasso di occupazione delle persone tra i 20 e i 64 anni dal 69% al 75%¹⁴⁷.

2.6 Il sostegno all'invecchiamento attivo degli over 55*

La struttura demografica della popolazione europea è, come noto, mutata enormemente negli ultimi 50 anni. A fronte di una diminuzione delle nascite si registra, infatti, un progressivo invecchiamento dovuto all'aumento delle aspettative di vita. Secondo i dati dell'Istat, in Italia nel corso del 2009, gli over 65 anni sono aumentati di 113 mila unità fino a rappresentare il 20,2% della popolazione. Si comincia a verificare una inversione del rapporto tra le generazioni così come conosciuto dal dopoguerra ai giorni

145. Commission of the European Communities (2009), Report on equality between women and men 2010.

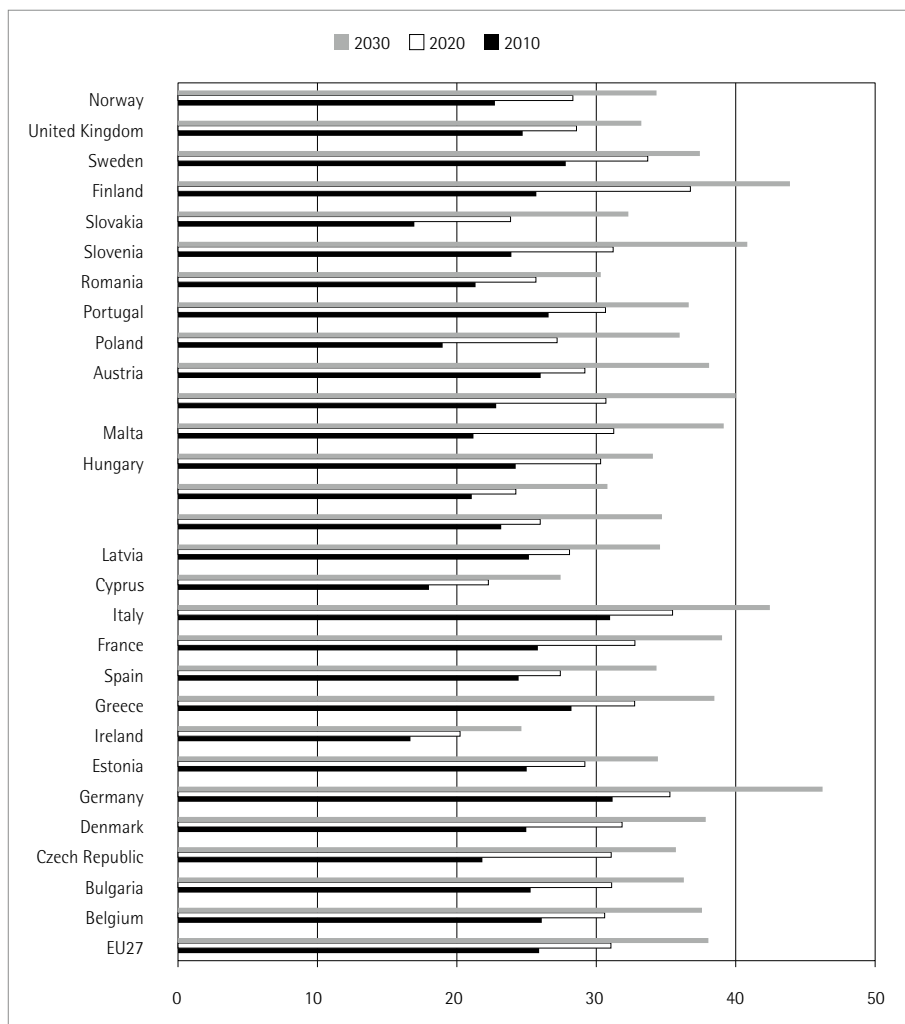
146. Commissione europea (2010), Comunicazione della Commissione europea, strategia per l'uguaglianza tra donne e uomini 2010-2015.

147. Commissione europea (2010), Comunicazione della Commissione Europa 2020.

* Di Maria Parente.

nostri. Si prevede che il tasso di dipendenza degli anziani passi dal 30,4% del 2008 al 59,24% nel 2050.

Figura 2.35 Previsione del tasso di dipendenza dei lavoratori over 65. Anni 2010, 2020, 2030



Fonte: EUROSTAT 2009

L'aumento delle aspettative di vita non si è accompagnato a un pari incremento della partecipazione al mercato del lavoro della popolazione tra i 55 e i 64 anni, che, anzi, paradossalmente, a partire dagli anni settanta, è diminuita. Un primo aspetto immediato

che ha condizionato, pertanto, l'agenda politica europea è l'effetto che questo processo ha sui costi del sistema assistenziale e pensionistico e sulla loro sostenibilità: la spesa sanitaria è destinata a crescere in ragione dell'aumento delle malattie croniche e acute, il cui rischio è maggiore con l'avanzare dell'età; per cui l'aumento del numero di anziani si traduce in una maggiore richiesta di servizi socio sanitari e di cura.

Nella Comunicazione della Commissione "Europa 2020" la tematica dei lavoratori anziani viene trattata alla luce del fatto che solo il 46% dei lavoratori tra i 55 e i 64 anni è attivo, mentre in Giappone e negli Stati Uniti la percentuale è del 62%. Nel documento si osserva come il numero degli ultrasessantenni aumenti attualmente ad una velocità doppia rispetto a prima del 2007, fattore che influisce pesantemente sui sistemi assistenziali. Si ribadisce la necessità di garantire a tutti l'accesso al mercato del lavoro per far fronte all'invecchiamento della popolazione e si considera necessario valutare l'adeguatezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici.

Il mercato del lavoro per gli anziani presenta delle distorsioni causate dallo squilibrio che si genera a causa di disincentivi all'occupazione degli over 55 dovuti sia al maggiore costo rispetto ai giovani di nuova assunzione che alla propensione allo sfruttamento di opportunità di pensionamento anticipato che si ritengono destinate ad esaurirsi a causa dello scenario demografico e dei conti pubblici.

Al dibattito teorico si aggiunge, fino agli anni novanta, la diffusione delle iniziative a favore dell'occupazione giovanile, quali i contratti di formazione-lavoro e, in generale, i provvedimenti volti alla defiscalizzazione e agli sgravi contributivi per ridurre il costo del lavoro giovanile, rafforzando l'argomentazione, allora abbastanza condivisa, che fosse necessario incoraggiare l'uscita dal mercato degli anziani per far posto ai giovani. La tendenza a favorire il prepensionamento si è manifestata maggiormente nei paesi con maggiori problemi occupazionali.

Il tema dell'*Active ageing* è diventato d'attualità solo a partire dalla fine degli anni novanta, sebbene ben prima fossero di facile individuazione gli esiti occupazionali conseguenti al progressivo aumento della popolazione anziana e alla parallela diminuzione delle nascite. Si è quindi impresso un cambiamento di rotta nell'andamento dei sistemi di prepensionamento, restringendo o abolendo la possibilità di usufruirne e aumentando l'età pensionabile.

Il principio viene infine affermato formalmente con la Strategia di Lisbona del 2000, e con le integrazioni decise dal Consiglio europeo di Stoccolma dell'anno seguente, con cui sono stati fissati, tra gli obiettivi da conseguire entro il 2010, il raggiungimento di un tasso di occupazione dei lavoratori tra i 55 e i 64 anni pari almeno al 50%.

La relazione elaborata dalla *Kok Task Force*, creata dalla Commissione europea per individuare misure volte al conseguimento degli obiettivi di Lisbona¹⁴⁸, raccomandava di: offrire incentivi al prolungamento della vita lavorativa, promuovere la formazione

148. Kok Report (2004), *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Brussels.

permanente e migliorare la qualità del lavoro in termini di sicurezza e salute. L'Italia, in particolare, veniva sollecitata ad intervenire al fine di facilitare l'occupazione di giovani, donne e anziani e scoraggiare il prepensionamento; concetti riformulati nella Comunicazione della Commissione "Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e differire l'uscita dal mercato del lavoro"¹⁴⁹.

Il bilancio a metà percorso della Strategia di Lisbona nel 2005 aveva dato una prima evidenza della mancata riuscita dei risultati occupazionali sperati e ha portato all'elaborazione degli "Orientamenti Integrati per la Crescita e l'Occupazione" (Oico). Tra le priorità individuate si incoraggiava la promozione di un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita, attraverso l'ammodernamento dei sistemi pensionistici e di erogazione delle cure sanitarie, per garantirne l'adeguatezza e la sostenibilità finanziaria.

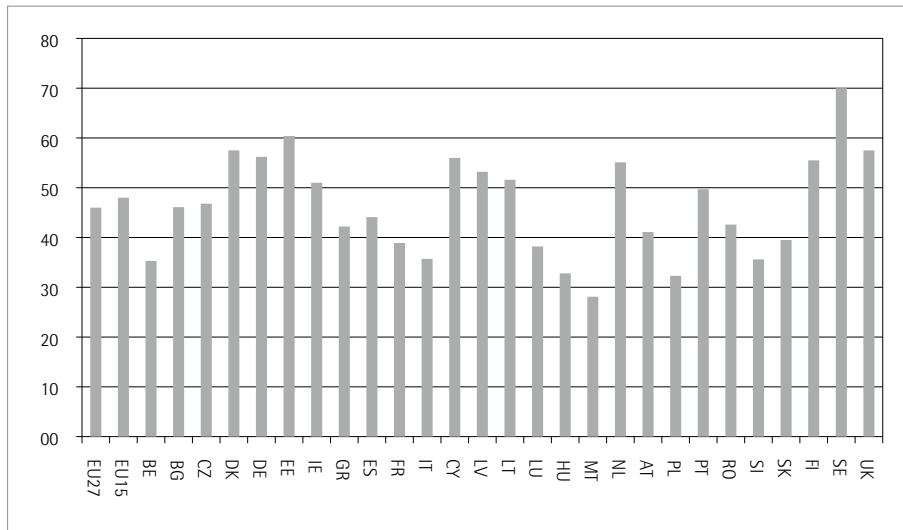
Con il termine lavoratore anziano si indica una vasta platea di soggetti. La definizione di lavoratore anziano non è, infatti, univoca, comprende: individui over 55, secondo i parametri indicati dalla Commissione europea e dall'OCSE, ma anche soggetti con 50 anni o più da quanto risulta da alcune elaborazioni statistiche nazionali come quelle del Ministero federale della ricerca e della formazione tedesco. L'Organizzazione Internazionale del lavoro (ILO) distingue tra coloro che hanno tra i 55-64 e gli over 65; altrove, infine, (Morrow 1993, Pillay 2003) il target di lavoratori considerato è quello al di sopra dei 40 anni. Quando si fa riferimento al target di lavoratori *senior*, più che rinviare ad un'esatta età anagrafica, si evoca la cosiddetta "fragilizzazione" della seconda metà della carriera lavorativa (Gallino 2001), generata dalle trasformazioni dei sistemi economici e produttivi tradizionali (cd. "fordisti"). La necessità del sistema produttivo di adottare sistemi organizzativi più flessibili per fronteggiare la concorrenza internazionale e le innovazioni tecnologiche hanno, infatti, contribuito ad una maggiore richiesta da parte delle aziende di lavoratori giovani e qualificati. Si è realizzato il passaggio da un sistema basato sulla centralità della grande azienda e da una tipologia di lavoro stabile, alla frammentazione del sistema produttivo e alla crescita del lavoro atipico¹⁵⁰.

Si tratta, quindi, di un processo che coinvolge l'intera struttura del corso della vita e porta alla marginalizzazione e all'espulsione precoce di individui spesso poco più che quarantenni, generando così quello che viene definito "il paradosso dell'invecchiamento funzionale in società demograficamente senescenti" (Carrera, Mirabile, 2000).

149. Comunicazione della Commissione delle Comunità europee (2004), [COM(2004) 146 def. 3 marzo 2004].

150. Si fa riferimento agli argomenti dell'intervento: "Le politiche per il prolungamento della vita attiva", realizzato dall'Area Ricerche sui sistemi del lavoro, nell'ambito dell'incontro con la delegazione cinese del 17 settembre 2010.

Figura 2.36 Tasso di occupazione delle persone di 55-64 anni (%). Anno 2009



Fonte: EUROSTAT 2009

Il tasso di occupazione medio europeo (EU27) dei lavoratori tra i 55 e i 64 anni è cresciuto notevolmente dal 2000 al 2009: passando dal 36,9% al 46%. L'Italia riporta uno dei valori più bassi (35,7%) nel panorama europeo, anche se si nota comunque una tendenza alla crescita rispetto agli anni precedenti¹⁵¹. Secondo i dati ISTAT, nel periodo 2004-2009, il tasso di attività è cresciuto di 6 punti, per arrivare al 36,3%. Anche il tasso di occupazione, secondo i dati EUROSTAT, risulta aumentato di 5,8 punti, mentre quello di disoccupazione, che ha avuto una diminuzione tra il 2004 e il 2007, passando dal 8% al 6,1%, è cresciuto nuovamente soprattutto tra il 2008 e il 2009 (dal 6,7% al 7,8%), probabilmente anche in seguito alla crisi economica.

Nel considerare l'aumento del tasso di occupazione dei lavoratori tra i 55-64 anni non bisogna dimenticare l'apporto consistente fornito dalla componente femminile. Sebbene vi siano, nel complesso, meno donne anziane che lavorano, il loro tasso di occupazione cresce più velocemente di quello maschile. Mentre gli uomini, secondo i dati EUROSTAT, sono passati da un tasso di occupazione del 40,9 nel 2000, al 46,7% nel 2009, le donne, partendo da un tasso piuttosto basso del 15,3% nel 2000, sono arrivate al 25,4% nel 2009, valore ancora relativamente modesto ma che segna comunque un notevole progresso.

151. ISFOL (2009), *Rapporto ISFOL 2009*, Roma.

In tutte le aree territoriali il peso della componente femminile rispetto a quella maschile risulta elevato: al Centro è dell'8,3% a fronte di quella maschile del 7,6%, nelle aree settentrionali rappresenta quasi il doppio rispetto all'altra (8,4% rispetto al 4,6% nel Nord-est e 7,2% a fronte del 3,2% nel Nord-ovest). Solo al Sud si registrano incrementi più bassi ed equilibrati fra i due generi (rispettivamente +4,9% per gli uomini e +4% per le donne). Il confronto rispetto agli altri paesi europei (EU15) nel 2008 mostrava, comunque, una differenza di 13 punti (47,4% contro 34,4%), con un differenziale di genere in cui la componente femminile era a -15% e quella maschile a -10,7%.

Se consideriamo, invece, il 2010, secondo quanto riportato da Unioncamere per il 2010 le assunzioni non stagionali previste della fascia d'età 45-54 anni risultano solo del 3,6%, di cui circa al 6,1% nell'industria e il 2,7% nei servizi¹⁵².

Se esaminiamo l'ipotesi della presenza di una forte discrepanza tra gli *insiders* e gli *outsiders* nel mercato del lavoro italiano, gli ultraquarantenni, che godono di una certa protezione del posto di lavoro, nel momento in cui fuoriescono dal mercato, possono vedere pregiudicata la condizione lavorativa ed entrare in una condizione di disoccupazione cronica.

Tra i fattori che determinano tale eventualità si distinguono due tipologie che influenzano la condizione lavorativa degli anziani e che possono essere ricondotti secondo Henkens e Thijssen, (Henkens, 1998; Thijssen, 1997) a due classi di fattori: *pull* e *push*. Se si considera la tendenza dei lavoratori anziani ad anticipare il pensionamento per disporre di maggiore tempo libero da dedicare alla famiglia e ai propri interessi, e l'esistenza di fattori di vantaggio economico grazie alle leggi che lo regolano, ne consegue che le misure utili a mantenere i lavoratori in attività (fattori *pull*) sono quelle¹⁵³ finalizzate a rafforzare e far conoscere il sistema di incentivi previsti per sostenere il prolungamento dell'attività lavorativa e l'utilizzo delle forme contrattuali flessibili per consentire un graduale passaggio dall'attività lavorativa al pensionamento. I lavoratori stessi, del resto, indicano come problematica una brusca interruzione della carriera lavorativa e manifestano la volontà di avvicinarsi al pensionamento attraverso occupazioni flessibili¹⁵⁴.

I fattori *push*, invece, fanno riferimento alla tendenza dei lavoratori anziani ad essere espulsi dal mercato del lavoro a causa delle situazioni di difficoltà dovute a obsolescenza delle proprie competenze e stereotipi negativi. In questo caso le misure che intervengono sui fattori che spingono fuori dal mercato sono quelle finalizzate a contenere gli effetti sulla salute dei lavori usuranti, ad intervenire su situazioni aziendali caratterizzate da diminuzione di manodopera o ristrutturazione, ad accrescere l'occupabilità e l'adatta-

152. Unioncamere (2010), Rapporto Unioncamere 2010.

153. Si fa riferimento alla tipologia di interventi proposta dall'ISFOL, Area "Ricerche sui sistemi del lavoro"; CEDEFOP (2010), *Working ageing*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

154. *Op. cit.*

bilità dei lavoratori interessati attraverso politiche attive di formazione e orientamento, e a combattere discriminazioni sul lavoro per motivi di età.

Il termine *active ageing*, elaborato dall'Ocse, riassume un processo finalizzato alla massima realizzazione delle potenzialità fisiche, mentali, sociali ed economiche degli anziani; pone l'accento sui diritti e sulle risorse dell'anziano e sulla possibilità della sua concreta partecipazione alla vita comunitaria.

L'*Active Ageing* è una tematica che è stata nel tempo declinata principalmente nell'ambito di due teorie¹⁵⁵. Una, prevalente fino agli anni Novanta, si basa sulle ipotesi cosiddette funzionaliste, che considerano l'anziano soprattutto in base alle sue possibilità di contribuire fattivamente al sistema economico-produttivo. In questo caso le politiche rivolte ai lavoratori anziani vengono indirizzate, o ad anticiparne l'uscita dal mercato del lavoro nei casi in cui il lavoratore è ritenuto poco "utile" al processo lavorativo, o a prolungarne la vita lavorativa, cercando di incrementarne la funzionalità.

Le teorie più recenti, "soggettive", invece, sono orientate alla storia individuale del singolo lavoratore e ne prendono in esame non solo la vita lavorativa, ma anche la salute, la sicurezza, l'aggiornamento professionale. Le politiche di intervento che si fondano su queste teorie, coinvolgono diversi segmenti del welfare: il sistema sanitario, quello formativo, le politiche per il lavoro.

Nell'ambito delle strategie e delle politiche di attivazione del lavoro, un ruolo determinante viene assegnato alla formazione: la rapidità dell'evoluzione tecnologica richiede, di fatto, un continuo aggiornamento da parte del lavoratore al fine di evitare il rischio di obsolescenza delle sue competenze. Senza aggiornamento professionale qualunque lavoratore si trova in difficoltà nel mercato del lavoro, in particolare chi, come i lavoratori anziani, è abituato a considerare il periodo della formazione come limitato all'età scolare. L'obiettivo è di ridurre il circolo vizioso per cui, da una parte le imprese non ritengono vantaggioso che il lavoratore over 45 riceva formazione e aggiornamento professionale e, dall'altra, il singolo si percepisca ormai "fuori mercato" e non si attivi, di fatto autoescludendosi.

Tra gli obiettivi dell'Unione europea ha identificato un *benchmark* per il tasso di partecipazione degli adulti (25-64 anni) ad attività formative, pari al 12,5% nel 2010 e al 15% per il 2020. Dal confronto europeo emerge, inoltre, l'importanza del *lifelong learning* sia come strumento di politica attiva per il sostegno all'occupazione che come mezzo per la preparazione al cambiamento dell'identità sociale nel passaggio dalla vita lavorativa al pensionamento¹⁵⁶.

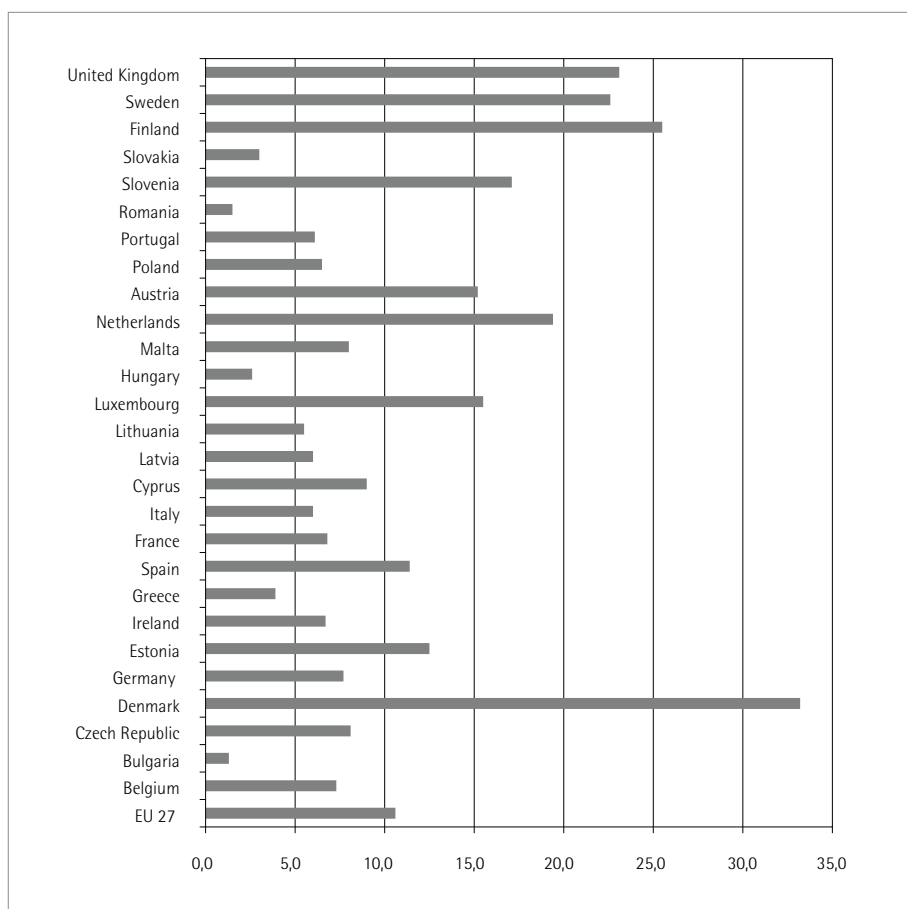
Con riferimento all'obiettivo europeo e secondo quanto riportato dai dati EUROSTAT, la Danimarca è il paese europeo con il tasso di partecipazione alla formazione permanente

155. Marcaletti F. (2007), *L'orizzonte del lavoro*, Vita & Pensiero, Milano.

156. Albanese A., Fracchini C., Vitrotti G. (2006), *Dal lavoro al pensionamento: vissuti, progetti*, Franco Angeli, Milano.

più alto della popolazione adulta, seguita dalla Svezia, Finlandia e Regno Unito. I valori più bassi sono quelli della Grecia (3,3%), Slovacchia (2,8%), Romania (1,5%) e Bulgaria (1,4%) ma anche l'Italia, così come la Francia, riportano valori al di sotto della media UE27 (6%). Secondo i dati ISFOL¹⁵⁷, la partecipazione alla formazione continua dei lavoratori over 45 riguarda solo il 29,4% dei casi, a fronte del 65,3% degli occupati con un'età compresa tra i 25 e i 44 anni. Inoltre la consapevolezza di dover accrescere il proprio bagaglio formativo risulta maggiore in chi già dispone di un alto titolo di studio e diminuisce in proporzione al livello d'istruzione.

Figura 2.37 Partecipazione al lifelong learning della popolazione 25-64 (%). Anno 2009



Fonte: EUROSTAT 2009

157. ISFOL, Rapporto 2009 sulla Formazione Continua.

La carenza di formazione per i lavoratori anziani rappresenta, secondo un'indagine condotta dal Cedefop¹⁵⁸, una delle principali cause di insoddisfazione sul luogo di lavoro, in quanto impedisce un'adeguata crescita professionale e costituisce il principale elemento di demotivazione. Lo studio traccia un bilancio dei percorsi formativi adottati in Europa nel settore delle imprese private, descrivendo alcune iniziative formative di successo. Tra i casi vengono evidenziati, ad esempio, quelli della Siemens e della rete televisiva pubblica France3. Nel primo caso si fa seguito ad un'indagine effettuata alla metà degli anni 90 nella stessa Siemens, che metteva in evidenza come la formazione professionale aziendale fosse principalmente indirizzata ai lavoratori giovani, con grande insoddisfazione da parte di quelli meno giovani per quanto riguardava la conseguente diminuzione delle possibilità di carriera. Si è quindi arrivati alla creazione di un percorso destinato ai lavoratori over 40 che prevedesse una rielaborazione da parte del partecipante della propria esperienza lavorativa e insieme un *feedback* da parte dei propri colleghi, superiori e clienti. In seguito è stato elaborato un piano di azione sottoposto all'attenzione del management. Analogamente, nel caso di France3, è stato elaborato un programma che, attraverso una fase di orientamento, incoraggiava prevalentemente i dipendenti di 40/45 anni a fare esperienza come *trainer*, o mentore, per i colleghi di lavori più giovani.

A livello nazionale un esempio di progetto volto alla formazione e riqualificazione dei lavoratori senior è EDA (Educazione degli adulti)¹⁵⁹, costituito da una serie di percorsi formativi che comprendono l'istruzione, la formazione professionale e i canali di educazione non formale all'interno di un'offerta pianificata a livello regionale. Il progetto si rivolge agli adulti che abbiano la necessità di prendere la licenza elementare o media, conseguire un diploma superiore o una qualifica professionale e, più in generale, a tutti coloro che hanno la necessità di acquisire competenze e conoscenze in un'ottica di *lifelong learning*.

Un altro aspetto critico della condizione lavorativa degli over 55 è rappresentato da una minore attivazione anche nella ricerca dell'occupazione, rispetto alle altre fasce d'età: dall'Indagine ISFOL Plus 2008¹⁶⁰, relativamente ai canali di ricerca utilizzati dagli over 50 per cercare lavoro, emerge che solo il 13% dichiara di aver visitato un Centro per l'Impiego (rispetto, al 34,5% della popolazione di riferimento) e il 28,2% di leggere le offerte di lavoro (rispetto al 41% della popolazione totale). Maggiore, invece, risulta la percentuale di quanti hanno cercato occupazione tramite reti informali (58,7%), anche se è comunque inferiore al 64,4% della popolazione di riferimento. Dalla medesima indagine si evince che le condizioni di lavoro sono percepite, dal target preso

158. CEDEFOP (2008), *Innovative learning measures for older workers*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

159. Il progetto EDA ha l'obiettivo di promuovere un effettivo accesso all'educazione permanente da parte degli adulti, con particolare attenzione alle fasce di popolazione socialmente ed economicamente svantaggiate.

160. ISFOL, *Indagine Plus 2008*.

in esame, come particolarmente gravose: il 21,2% degli intervistati tra i 50 e i 60 anni dichiara di avere difficoltà nello svolgere il proprio lavoro e nel tenersi aggiornati, il 60%, soprattutto le lavoratrici, accusa stanchezza fisica.

Soltanto alcuni paesi europei hanno raggiunto o superato l'obiettivo di Lisbona per questa fascia di lavoratori. La Finlandia, che ha un tasso di occupazione del 55,5%, è un paese antesignano nell'attivazione di politiche volte al prolungamento della vita lavorativa degli over 45: a partire dalla fine degli anni '90 è stato varato il Programma nazionale sui lavoratori anziani (1998-2002), al quale sono seguiti una serie di progetti specifici fra cui il National Productivity Programme (2000-2003). Fra questi ultimi bisogna menzionare il Programma d'azione nazionale VETO (Programma per il proseguimento del lavoro, il benessere dei lavoratori e la riabilitazione; 2003-2007) e il programma NOSTE (Programma per lo sviluppo dell'occupabilità, delle prospettive di carriera e di permanenza nei luoghi di lavoro per gli adulti meno scolarizzati, 2003-2007).

Nel Regno Unito, dove il tasso di occupazione è nel 2008 il 57,5%, nel 2004 si è varata una riforma del sistema pensionistico che ha previsto dei meccanismi di incentivazione economica al fine di prolungare la vita lavorativa. All'interno del Programma "New Deal", il "New Deal Fifty Plus" realizza percorsi di reinserimento lavorativo guidati per soggetti svantaggiati (giovani *drop out*, genitori single, disabili e adulti con più di 50 anni). Un'iniziativa specifica è consistita anche in *Age Positive*: si tratta di una campagna di comunicazione interministeriale creata allo scopo di sensibilizzare sia gli imprenditori che i lavoratori sui vantaggi costituiti dalla presenza attiva, nel mondo del lavoro, delle persone over 50. L'iniziativa è associata al programma di reinserimento gestiti dai *Jobcentre Plus*.

In Francia, dove il tasso d'occupazione degli *over* è del 38,9%, come in molti altri paesi europei, sono state nel passato adottate strategie di prepensionamento utilizzate per fronteggiare la problematica della disoccupazione giovanile. Nel 2003, era stato stipulato un accordo tra organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, al fine di consentire agli over 45 con più di un anno di servizio e ai lavoratori con più di 20 anni esperienza di poter ricevere un bilancio delle proprie competenze e il riconoscimento dell'esperienza lavorativa. Tutti i lavoratori con un anno di esperienza, inoltre, hanno diritto a 20 ore di formazione all'anno per un periodo massimo di sei anni. Nel 2004 è entrata in vigore una riforma della previdenza che ha aumentato l'età pensionabile, ha modificato la durata del periodo contributivo, prevedendo un prolungamento dei versamenti da 40 a 41 anni entro il 2012. Sono stati introdotti incentivi economici per chi decide di prolungare la vita lavorativa oltre i 60 anni o avendo 40 anni di anzianità contributiva. Sono state limitate le opportunità di prepensionamento, che è possibile dai 57 anni (in certe condizioni lavorative a partire dai 56). Sono stati, inoltre, aumentati i contributi a carico delle imprese in caso di pensionamento anticipato e, in caso di licenziamento di lavoratori over 50, i datori di lavoro sono tenuti a continuare a versare i contributi ai dipendenti ad esclusione del caso in cui gli stessi al momento

dell'assunzione avessero compiuto i 45 anni. L'accordo tra le parti sociali ha portato anche all'elaborazione di un Piano nazionale d'azione per l'occupazione dei lavoratori senior (2006-2010) che ha previsto varie iniziative, tra le quali interventi volti a: sensibilizzare le imprese attraverso campagne informative, incoraggiare il prolungamento della vita lavorativa attraverso la formazione e il bilancio delle competenze, favorire il rientro nel mercato del lavoro attraverso contratti a tempo determinato a partire dai 57 anni, l'autoimprenditorialità.

I principi contenuti nelle politiche di *flexicurity* possono fornire un supplemento teorico nell'azione per il prolungamento della vita lavorativa dei senior: una combinazione di flessibilità negli schemi di pensionamento che prevedano la possibilità di ritirarsi gradualmente dal lavoro, unita alla sicurezza, non solo nel reddito, ma anche nella garanzia di poter rimanere attivi nel mercato del lavoro e poter realizzare un equilibrio tra vita lavorativa e vita privata.

Secondo quanto emerge da una indagine¹⁶¹ condotta in Belgio, Danimarca, Germania e Paesi Bassi sui lavoratori over 50, un approccio alla situazione occupazionale rivolto ai senior che tenga conto sia della flessibilità che della sicurezza sul lavoro, è in corso di attuazione in Paesi Bassi e in Danimarca, attraverso schemi di pensionamento per fasi, orario di lavoro flessibile, transizioni lavorative.

Dei quattro Paesi presi in esame solo il Belgio non ha raggiunto l'obiettivo del 50% di tasso di occupazione della Strategia di Lisbona. La Danimarca è quello in cui è maggiore il tasso d'occupazione. La tendenza al prepensionamento è stata scoraggiata grazie alla riforma del 1999 che ha reso economicamente più conveniente rimanere nel mercato del lavoro fino a 60 anni. Un'ulteriore riforma è stata quella del 2006 che ha portato all'allungamento dell'età per il prepensionamento da 60 a 62 anni e quella pensionabile da 65 a 67 anni.

Nei Paesi Bassi il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani è cresciuto grazie alla riforma del prepensionamento: è stato introdotto il pensionamento part-time e nel 2006 sono stati aboliti i privilegi fiscali connessi al prepensionamento. A partire dall'inizio degli anni Novanta, molto prima di quanto sia avvenuto altrove, le parti sociali hanno raccomandato di intraprendere delle iniziative specifiche per i lavoratori anziani. Negli accordi collettivi, così come nelle politiche relative alle risorse del personale, viene, ad esempio, posta particolare attenzione alla riduzione dell'orario e del carico di lavoro.

In Germania, dopo la riunificazione, si è fatto un largo uso del pensionamento anticipato per risolvere i conflitti sociali nel mercato del lavoro. Con la riforma del sistema pensionistico si è stabilito, dal 2012, di spostare progressivamente in avanti l'età pensionabile fino ad arrivare dal 2029 dai 65 ai 67 anni per gli uomini, mentre, dal 2005 le donne possono andare in pensione a partire dai 65 anni. In molti settori

161. CEDEFOP (2010), *Working ageing emerging theories and empirical perspectives*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

è stato introdotto un dimezzamento dell'orario per i lavoratori senior: in questi casi il datore di lavoro è obbligato a colmare la differenza salariale fino ad almeno il 70%, e a pagare i contributi pensionistici al 90% di quanto precedentemente previsto. Se viene utilizzato un disoccupato o un apprendista per coprire la differenza di orario è l'Ufficio federale del lavoro a rimborsarla al datore di lavoro. A partire dal 2002 sono state messe in atto delle iniziative rivolte ai lavoratori senior, in particolare sono stati stanziati dei sussidi rivolti agli over 50 che hanno portato a realizzare attività formative in 100 aziende.

Le riforme Hartz hanno previsto, tra l'altro, la possibilità per i disoccupati over 50 di ricevere, per un certo periodo di tempo, un sussidio pari a una quota della differenza tra l'ultima e la precedente retribuzione. I datori di lavoro, in caso di assunzione di disoccupati over 55, sono esentati dal pagamento dei contributi. Sono state, inoltre, messe in atto delle campagne informative per contrastare le discriminazioni nei confronti dei lavoratori anziani.

Altre iniziative messe in atto al fine di permettere ai lavoratori anziani di rimanere più a lungo al lavoro sono quelle volte a limitarne il carico lavorativo e a rendere più salubre il luogo di lavoro. Viene incoraggiata l'assunzione degli over 55 attraverso l'esenzione dal pagamento dei contributi ed è possibile stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato con gli over 58 senza fornire specifiche motivazioni.

In Belgio il tasso d'occupazione dei lavoratori senior risulta particolarmente basso (35,3%), soprattutto per le donne, probabilmente dovuto al ricorso ancora esteso al prepensionamento. A partire dal 2009 l'età pensionabile è stata elevata a 65 anni sia per gli uomini che per le donne e si è, in generale, cercato di scoraggiare il prepensionamento tranne che nel caso di chi ha raggiunto i 58 anni (ma dal 2008 per chi ne ha 60) e lavora in aziende che attraversano situazioni di crisi o in fase di ristrutturazione. Sono stati previsti sostegni ai lavoratori over 45, quali riduzione dell'orario di lavoro, riduzione degli oneri assicurativi e previdenziali per i lavoratori over 58. Si è, inoltre, cercato di favorire l'accesso alla formazione nel corso di tutto l'arco della vita, introdurre misure di flessibilità volte a rendere meno onerosi i carichi di lavoro. È stato creato un Fondo di esperienza professionale al fine di erogare sussidi alle imprese che adottino misure per migliorare la qualità della vita degli over 55.

In Spagna si è passati da un tasso di occupazione degli over 55 del 35%, nel 2000, ad uno del 44% circa nel 2010. Gli interventi messi in atto hanno riguardato: la riforma del sistema pensionistico attuato nel 2001, messa in atto l'anno seguente, che ha comportato l'innalzamento a 65 anni dell'età pensionabile, ha consentito, il prepensionamento a partire dai 60 anni per chi ha versato contributi prima del 1967, e dai 61 per quelli con meno di 30 anni di anzianità contributiva. Con la riforma sono state introdotte delle forme di pensionamento a tempo parziale e l'estensione, dell'indennità di disoccupazione per chi ha compiuto 52 anni, mentre per gli over 52 è possibile accettare un lavoro e continuare a percepire il 50% dell'indennità di disoccupazione. In Italia le

iniziative volte a mettere in sicurezza la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico hanno posto fine alle misure di prepensionamento e avviato l'allungamento dell'età pensionabile attraverso le riforme previdenziali.

In Italia la spesa pensionistica, infatti, secondo i dati Ocse 2009, è la più elevata a livello europeo. Le pensioni rappresentano anche la quota maggiore sul totale della spesa pubblica tra i paesi Ocse, quasi il 30% del bilancio, rispetto ad una media del 16%. Di fronte alla necessità di trovare modi "socialmente accettabili" si è dato origine da parte della classe politica e delle parti sociali ai processi di ristrutturazione industriale degli anni settanta e ottanta, attraverso il *turn-over* tra giovani e anziani, incoraggiando così il pensionamento anticipato¹⁶². Anche in Italia i problemi di sostenibilità finanziaria e i richiami comunitari hanno sollecitato la necessità di invertire il processo, senza considerare che "l'uscita precoce dal mercato del lavoro di molti lavoratori relativamente anziani, ma ancora del tutto abili al lavoro, determina uno spreco di capitale umano che va a scapito di tutto il paese"¹⁶³.

Fra le misure più importanti che si sono succedute in materia di riforme pensionistiche che bisogna ricordare, la riforma Amato del 1992 (Legge delega n. 421/1992) ha stabilito un legame tra la rendita pensionistica e la vita lavorativa, e innalzato l'età pensionabile; la riforma Dini del 1995 (Legge n. 335/1995) ha introdotto il metodo di calcolo contributivo della pensione superando la distinzione fra pensione di anzianità e di vecchiaia. La Legge n. 449 del 27.12.1997 (riforma Prodi) che ha modificato l'impianto della riforma Amato del 1992, si caratterizza per l'inasprimento dei requisiti d'età per l'ottenimento della pensione di anzianità, per l'incremento dell'onere contributivo dei lavoratori autonomi, per l'equiparazione delle aliquote contributive dei fondi speciali di previdenza e l'eliminazione di alcune condizioni riconosciute ai lavoratori durante il periodo di transizione al sistema contributivo.

La Legge delega previdenziale n. 243/2004 del Governo Berlusconi ha previsto un ulteriore innalzamento dei requisiti minimi d'età per l'accesso alla pensione di anzianità per cui a partire dal 2008 occorrono 60 anni d'età e 35 di contribuzione, oppure 40 anni di contribuzione a prescindere dall'età anagrafica. La riforma prevede, inoltre, incentivi economici (*bonus*) finalizzati a favorire la posticipazione dell'età di pensionamento su base volontaria: il lavoratore dipendente privato che decidesse di prolungare l'attività lavorativa per almeno due anni oltre i requisiti minimi, otterrebbe un incremento della retribuzione pari al totale dei contributi pensionistici normalmente pagati dal datore di lavoro e dal lavoratore.

162. IRES (2006), *Il fenomeno sociale degli over 45. Gli orientamenti dei partner sociali a livello nazionale e un'analisi localizzata in tre Regioni Italiane*.

163. Contini B. (2003), *Prospettive di lavoro per gli anziani: una sfida per il prossimo decennio, Quaderni di rassegna sindacale*.

Nel 2007 si è nuovamente intervenuti in materia pensionistica con la Legge 247/2007 (riforma Damiano) con la quale il cosiddetto "scalone", che prevedeva un brusco innalzamento dell'età pensionabile da 57 a 60 anni nel 2008, è stato riformulato in maniera più graduale, attraverso il cosiddetto sistema delle "quote".

La Legge 133/2008 all'art. 19 ha stabilito la cumulabilità del reddito da pensione con i redditi da lavoro di qualsiasi natura a decorrere dal primo gennaio 2009.

Il dibattito resta aperto rispetto ad un'ulteriore riforma (2010), infine, che, a seguito della sentenza della Corte europea di condanna dell'Italia per la discriminazione tra uomo e donna in materia di età pensionabile, ha previsto lo spostamento dell'età pensionabile per le donne che lavorano nel pubblico impiego a 65 anni, a partire dal 2012.

Un limite a tali provvedimenti è tuttavia rappresentato dal fatto che vincoli e incentivi vengano posti solo dal lato della manodopera, mentre risultano carenti rispetto alla responsabilità sociale dell'impresa¹⁶⁴.

Alcuni interventi di politica attiva si considerano la Legge n. 30/2003 e il Decreto attuativo 276/2003 che inseriscono i lavoratori over 50 privi di lavoro o in procinto di perderlo, tra i lavoratori svantaggiati. Altri strumenti normativi sono il contratto di inserimento, che prevede tra i soggetti che ne possono usufruire i disoccupati over 50, e il lavoro intermittente, rivolto a coloro che hanno più di 45 anni e sono stati "espulsi dal ciclo produttivo o siano iscritti alle liste di mobilità e di collocamento".

Le riforme volte al prolungamento della vita lavorativa non hanno trovato sufficiente riscontro dal lato delle pratiche aziendali, anche alla luce della mancata riforma degli ammortizzatori sociali.

La Finanziaria 2010 ha previsto, per il solo 2010, l'agevolazione per i datori di lavoro che assumono lavoratori beneficiari dell'indennità di disoccupazione con almeno 50 anni di età, con uno sconto sui contributi previdenziali. Verranno inoltre pagati, su richiesta dell'interessato, e per l'anno 2010, i contributi figurativi integrativi, fino al raggiungimento dei requisiti per il pensionamento, per i lavoratori che abbiano almeno 35 anni di anzianità contributiva e che accettino un'offerta di lavoro che preveda l'inquadramento in un livello retributivo inferiore di almeno il 20% a quello corrispondente alle mansioni di provenienza.

Nella programmazione regionale si riscontra una certa marginalità rispetto al tema dei lavoratori over 45¹⁶⁵.

Il Monitoraggio dei Servizi per l'impiego 2008 dell'ISFOL conferma una bassa attenzione nei confronti dei lavoratori over 50 da parte delle Amministrazioni provinciali, che mettono in atto iniziative e progetti nei confronti di questo target nel 59,8% dei casi rispetto agli interventi rivolti a tutti gli altri soggetti svantaggiati. L'attenzione

164. IRES (2006), *Il fenomeno sociale degli over 45. Gli orientamenti dei partner sociali a livello nazionale e un'analisi localizzata in tre Regioni Italiane*, op. cit.

165. *Idem*.

prestata è maggiore al Nord-ovest (95,7%) e al Centro (81%), mentre i valori più bassi sono quelli riportati al Sud (L30,4%). Le cause di questa situazione sono probabilmente da ricercare in una effettiva difficoltà da parte dei Servizi per l'impiego nell'individuare servizi dedicati esclusivamente a questo target di lavoratori.

La ricognizione nazionale ISFOL sulle misure locali per il prolungamento della vita attiva realizzata nel 2009¹⁶⁶ evidenzia una prevalenza di interventi nelle aree del Centro (39,8%) e nel Nord-est (38,3%). Nel Nord-ovest la percentuale scende al 15,6%, ma al Sud è solo del 6,3%. È interessante anche notare come l'età dei destinatari degli interventi risulti più bassa rispetto alla soglia anagrafica identificata dalle politiche per l'invecchiamento attivo, fino ad indicare, in molti casi, un target di soli 40 anni; nel 34,5% dei casi, infatti, si fa riferimento nei bandi agli over 45 e nel 17% agli over 50.

Da un'analisi a livello settoriale dei fattori che influenzano la condizione degli over 45¹⁶⁷ se ne deduce che: laddove i lavoratori senior sono presenti in settori che operano sul mercato interno, non soggetto a concorrenze internazionali (come nel settore dell'edilizia e della piccola distribuzione commerciale), le loro competenze ne consolidano il ruolo. Laddove, invece, i settori lavorativi sono esposti a una forte concorrenza internazionale (come nel tessile, nell'abbigliamento e nelle calzature), che comporta riorganizzazioni e rilevanti processi di flessibilità contrattuale, la situazione del senior appare generalmente più difficile e, in casi di perdita del lavoro, il ricollocamento diventa più problematico. Questo è il caso tipico delle attività nella grande distribuzione, ad esempio, caratterizzate da importanti processi di trasformazione organizzativa e tecnologica. Dal contesto territoriale, comunque, dipende in larga misura le possibilità di ricollocazione, che diventa particolarmente difficile se gli unici settori produttivi presenti sul territorio sono quelli dai quali il lavoratore è stato espulso. Chi è dequalificato oppure ha competenze molto specifiche maturate in azienda può trovare ricollocazione solo in attività produttive affini a quelle da cui è fuoriuscito.

Un altro fattore che emerge dalla medesima indagine è che la standardizzazione delle prestazioni e l'intercambiabilità dei lavoratori rende più deboli gli over 45. Se si passa da un'offerta di servizi di qualità ad una standardizzata "il patrimonio di competenze dei lavoratori anziani si diluisce e, con esso il ruolo del lavoratore in azienda e le stesse possibilità di ricollocazione".

In conclusione, non si può non rilevare come il fenomeno sia stato affrontato soprattutto dal lato previdenziale, mentre minore attenzione è stata prestata ai meccanismi che spingono precocemente fuori dal mercato del lavoro. Il solo innalzamento dell'età pensionabile non può risolvere il problema del profondo cambiamento che comporta il passaggio dal periodo lavorativo a quello del pensionamento. Nella società italiana

166. ISFOL, *Ricognizione e analisi delle azioni locali a supporto del prolungamento della vita attiva* (in corso di pubblicazione).

167. *Op. cit.*

il prolungamento della vita lavorativa viene ricercato soprattutto a salvaguardia degli equilibri del sistema pensionistico e non si considerano abbastanza le esternalità negative del fenomeno. Ai lavoratori ultraquarantenni viene chiesto sia di dare "spazio ai giovani", alleggerendo i costi aziendali, che di andare più tardi in pensione per non gravare sulla previdenza. I datori di lavoro, a loro volta, al fine di limitare i conflitti a livello organizzativo, preferiscono, in situazioni di crisi, utilizzare strumenti quali la mobilità lunga e i prepensionamenti¹⁶⁸.

Non ci si è probabilmente fatto adeguatamente carico della necessità di migliorare l'organizzazione e le condizioni di lavoro dei lavoratori senior, in modo da renderle più flessibili ed adatte alle loro esigenze, così come richiesto, invece, dalla Strategia europea per l'occupazione¹⁶⁹.

La possibilità di utilizzare, ad esempio, il lavoro a tempo parziale rimane piuttosto limitata: secondo quanto emerge dall'indagine Plus nel 2008 solo il 10,4% degli occupati ha dichiarato di lavorare part-time. Sono soprattutto le donne a scegliere questa tipologia contrattuale: secondo i dati Istat il 20% delle lavoratrici tra i 50 e i 64 anni lavora part-time, mentre il corrispettivo maschile costituisce solo il 3% sul totale della fascia d'età in esame.

Nonostante gli interventi normativi in materia, dunque, fra i pensionati intervistati da Plus nel 2008, ancora il 17% dichiarava di aver effettivamente utilizzato forme di pensionamento anticipato, con una larga prevalenza (il 70%) della componente maschile. Di essi solo il 3,5% esercitava una attività lavorativa, con una netta prevalenza maschile. L'età di pensionamento prevista dagli over 50 è, per il 53,5% dei casi, tra i 56 e i 60 anni, percentuale rappresentata in larga misura dalle donne (72% a fronte del 42% degli uomini). Nel 36% dei casi, con una prevalenza maschile, l'età prevista per il pensionamento è tra i 61 e 65 anni.

168. Università Carlo Cattaneo (2007), *La Valorizzazione dei lavoratori maturi (over 50): una sfida per le politiche pubbliche e per le strategie delle organizzazioni*.

169. *Op. cit.*

3 Occupazione e inclusione sociale

3.1 Inclusione sociale e inclusione lavorativa nelle linee di indirizzo comunitarie ed influenza nell'ordinamento nazionale*

Le singole misure in cui viene articolata la Linea-guida 19¹⁷⁰ della SEO 2008-2010¹⁷¹ possono essere considerate il punto d'arrivo di un percorso che ha innovato in molti Stati membri gli approcci delle politiche dedicate all'inserimento sociale e lavorativo dei soggetti vulnerabili, e il concetto stesso di inclusione. Un primo aspetto innovativo riguarda la declinazione dell'obiettivo dell'inclusione nell'ambito degli interventi che coinvolgono in modo sinergico e complementare sia le politiche per l'occupazione, e con esse quelle formative, sia quelle socio-assistenziali, mettendo in relazione il legame tra esclusione lavorativa ed esclusione sociale. L'altro aspetto riguarda invece i destinatari di riferimento e rimanda al concetto e ai parametri di identificazione delle categorie svantaggiate.

Il termine esclusione, che trae origine dalla tradizione sociale francese importata in Europa dalle intuizioni di Jacques Delors¹⁷², è utilizzato nelle politiche nazionali facendo riferimento a tre distinti aspetti tematici: povertà materiale, povertà culturale ed emarginazione sociale (Levitas R. 1998). Il primo approccio si concentra sulle cause di deprivazione materiale che generano esclusione e propone soluzioni legate alle politiche redistributive. Il secondo affronta gli aspetti legati all'anomia sociale e poggia sulle politiche di recupero comportamentale, il terzo interviene su aspetti multidimensionali dell'esclusione sociale che può essere causa o effetto dell'esclusione-lavorativa.

* Di Chiara Giorio.

170. Essa invita gli Stati membri ad attivare quelle sinergie tra le politiche che concorrono a "creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite ed inattive".

171. Decisione 2008/618/CE del Consiglio del 15 luglio 2008 e COM (2008)869def del 28 gennaio 2009.

172. Si veda "Crescita, competitività, occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo" - Libro bianco COM(93) 700, dicembre 1993.

La Strategia europea per l'occupazione indirizzata ai soggetti vulnerabili ha abbracciato, sin dalla sua nascita nel 1997, quest'ultimo approccio, ma ha vissuto distinte fasi di sviluppo caratterizzate ciascuna da una particolare coniugazione di *welfare* e *workfare*, del rapporto tra politiche occupazionali, sociali ed economiche, e tra politiche attive e passive.

Nella prima fase di attuazione della SEO, dal vertice di Lussemburgo al Consiglio straordinario di Lisbona (1997-2000), gli obiettivi enfatizzati si concentrano sulle politiche attive del lavoro, riassunti nello slogan "*welfare to work*". Attraverso i quattro pilastri (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità) le linee d'indirizzo comunitarie per l'occupazione tendono a ridurre i tradizionali interventi di protezione sociale per favorire il passaggio dalla disoccupazione all'occupazione retribuita. Le politiche attive per l'occupazione vengono contrapposte alle politiche passive dei modelli europei di *welfare* assistenziali tradizionali e mirano al raggiungimento di un lavoro remunerato per tutti, anche per i soggetti più deboli e a rischio d'esclusione lavorativa. Tale approccio fa perno su un miglior incrocio tra domanda e offerta, attraverso il rafforzamento di servizi integrati rivolti ai singoli (informazione, formazione, accompagnamento, tutoraggio), ma l'inclusione sociale dei soggetti più vulnerabili non è ancora obiettivo esplicito di *policy*, rimane materia delegata alle politiche sociali classiche imperniate sullo sviluppo dei servizi socio-assistenziali.

Con la Strategia di Lisbona, avviata nel 2000 dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam che per la prima volta fa riferimento esplicito all'Integrazione delle persone escluse dal mercato dal lavoro (art. 137 comma 1), e con l'adozione dell'Agenda Sociale europea, si rafforza il passaggio dal *welfare* al *workfare*, attraverso "la modernizzazione del modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale" (Consiglio Europeo, 2000). In seguito a ciò si apre nel 2002 una seconda fase della SEO, sintetizzabile nello slogan *more and better jobs* da raggiungere mediante cooperazione tra le politiche che permetta di rimuovere gli ostacoli nel mercato del lavoro attraverso lo sviluppo di servizi sociali di qualità e la collaborazione tra questi e i servizi per l'impiego. Essa si caratterizza, con riferimento ai target svantaggiati, per il riconoscimento esplicito del ruolo dei servizi sociali nella lotta all'esclusione lavorativa, ma l'obiettivo di inclusione sociale appare funzionale a quello di inclusione lavorativa. Viene tracciata anche una strategia volta a contrastare l'esclusione sociale, organizzata in modo analogo (attraverso il metodo di coordinamento aperto) a quella per l'inclusione lavorativa¹⁷³. Per la prima volta è utilizzato in ambito europeo il termine di inclusione sociale, obiettivo di *policy* che la Commissione invita a raggiungere adottando un approccio multidisciplinare e dinamico, basato sul coordinamento tra politiche che vede, in modo speculare all'approccio della Strategia per l'occupazione, l'inserimento nel mercato del lavoro come strumento chiave per l'inserimento sociale. Le due strategie,

173. Commissione europea, Comunicazione su "Costruire un'Europa inclusiva", Com (2000)79, 1 marzo 2000.

per l'occupazione e per l'inclusione, sono attivate su piani paralleli e distinti, pur in una parziale sovrapposizione di *target group*.

In tale contesto nei Paesi dell'Unione europea si afferma una nuova *ratio* dei sistemi di welfare centrata sulla prevenzione, che inserisce nelle politiche di intervento per i soggetti vulnerabili la promozione di occupabilità, l'allargamento della partecipazione al mercato del lavoro come garanzia contro la disoccupazione e, pertanto, contro la povertà. La Commissione, attraverso *in primis* il Fondo sociale europeo, spinge gli Stati membri a promuovere strategie attive per mobilitare anche le persone vulnerabili ma capaci di lavorare, tralasciando invece quei soggetti che non sono in grado di lavorare per motivi d'età (bambini, anziani), situazione familiare, disabilità o stato legale (migranti illegali), cui vengono invece dedicate misure passive come forme residuali d'assistenza finalizzate all'inserimento o reinserimento nella società.

È solo con la III fase, che inizia con la revisione della Strategia europea per l'occupazione¹⁷⁴ e la sua integrazione nell'Agenda di Lisbona nel 2005¹⁷⁵, quando i quattro pilastri vengono abbandonati per una struttura basata su tre obiettivi (piena occupazione, qualità e produttività sul lavoro, coesione ed integrazione sociale) che si riportano le due Strategie per l'inclusione sociale e per l'occupazione in un unico quadro di riferimento, che lega in interconnessione le politiche economiche con quelle occupazionali e sociali. L'approccio preventivo ed il concetto di attivazione, pur riconosciuti centrali, vengono accompagnati alla necessità di sviluppare anche misure di flessibilità e sicurezza, di politiche formative e di sviluppo del capitale umano. In tale direzione vengono introdotti nuovi concetti nell'ambito delle politiche per l'inclusione sociale e lavorativa, che legano in interazione sinergica la Strategia per l'occupazione con la Strategia per l'inclusione sociale. La partecipazione al lavoro, l'inserimento occupazionale sono la parte centrale di un processo d'inserimento o reinserimento attivo nella società. Al "*more and better jobs*" si sostituisce il "*making work pay*"¹⁷⁶ anche per i soggetti più vulnerabili centrando l'attenzione delle politiche non più unicamente sulla dicotomia occupati-disoccupati, ma anche e soprattutto sui soggetti inattivi. Si riconoscono diversi gradi di partecipazione al mercato del lavoro e molteplici passaggi da uno stato lavorativo ad un altro che richiedono nuovi disegni di politiche di welfare di sostegno attivo¹⁷⁷, basato su attivazione, prevenzione ed incentivi, sviluppando istituzioni in grado di offrire *job assistance* e *job counselling*, da accompagnare ad adeguate politiche di sostegno al reddito e incentivi fiscali.

174. Commissione europea (2005a), Comunicazione al Consiglio europeo di primavera per la crescita e l'occupazione. Un nuovo inizio per la Strategia di Lisbona, COM (2005) 24 finale, 2 febbraio 2005.

175. Commissione europea (2005b), Comunicazione della Commissione sull'Agenda Sociale, COM (2005) 33 finale, 9 febbraio 2005.

176. Con esso si intende far riferimento a quelle politiche che intervengono sull'imposizione e sulla struttura degli incentivi al lavoro per ridurre i rischi di disoccupazione e povertà.

177. Si veda tutto il dibattito sul tema della *flexicurity*.

Coniugando il *making work pay* per i soggetti più vulnerabili e con bassa probabilità di trovare lavoro, la Commissione europea lancia nel 2008 un terzo insieme tipologico di interventi attraverso una specifica "Strategia per l'inclusione attiva"¹⁷⁸ per le persone più lontane dal mercato del lavoro che si caratterizza come punto di intersezione tra le due Strategie europee per l'occupazione e per l'inclusione sociale. L'inclusione lavorativa, non necessariamente da raggiungersi mediante lavoro remunerato, è percepita come strumento d'inclusione sociale per tutti, anche per i più lontani dal mercato del lavoro. A tale riguardo, nelle sue linee d'indirizzo, la Commissione invita gli Stati membri ad attivare un mix di politiche attive e passive che combinino lo sviluppo e un miglior accesso ai servizi d'accompagnamento per l'inserimento lavorativo con un adeguato supporto al reddito che preservi dai rischi di povertà e con servizi sociali e di assistenza sanitaria e di cura per combattere l'isolamento sociale. I processi d'inclusione attiva si basano su percorsi in più tappe che mirano alla costruzione o ricostruzione di un percorso di sviluppo personale per arrivare ad ottenere un sufficiente livello d'integrazione sociale passando attraverso una miglior tutela della salute, un livello più alto di istruzione e formazione e l'inserimento lavorativo vero e proprio. Gli strumenti più importanti di tale processo riguardano lo sviluppo di quei servizi che rafforzano *skill* individuali, la conoscenza del mercato del lavoro e d'incentivi e supporto alla partecipazione attiva nella società. Altri importanti strumenti per favorire i processi d'inclusione attiva fanno riferimento alla qualità del lavoro, al capitale umano, ai beni relazionali, tutte misure che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo della coesione sociale, analogamente alle misure di *policy* attive e passive sottese all'obiettivo della Linea-guida 19 che, come sopra richiamato, propongono azioni d'intervento in grado di contrastare il legame esistente tra basso salario, bassa produttività, disoccupazione e inattività¹⁷⁹. In tale direzione, un apporto importante è riconosciuto all'economia sociale. Questo settore, con le imprese sociali e le organizzazioni non profit che lo compongono, gioca oggi un ruolo importante nel promuovere e favorire il passaggio dalla dipendenza dall'assistenza sociale all'inserimento nell'ambiente competitivo dell'economia di mercato. Pur in presenza di quadri normativi differenziati nei singoli paesi dell'Unione tali istituzioni, soprattutto negli ultimi dieci anni, hanno maturato esperienze innovative ed efficaci sia nell'ambito dei servizi di accompagnamento e di supporto all'inserimento lavorativo sia come modelli imprenditoriali d'inserimento lavorativo nel libero mercato o nel graduale passaggio da un'occupazione protetta.

178. Commissione europea (2006), Comunicazione concernente una consultazione a livello europeo per promuovere l'inclusione attiva per le persone più lontane dal mercato del lavoro, COM(2006) 44 finale, 8 febbraio 2006.

179. Le misure di *policy* sottese alla Linea-guida 19 sono divise in due gruppi: le misure attive e preventive del lavoro che includono identificazione dei bisogni, assistenza alla ricerca del lavoro, orientamento e formazione come parte di piani di azione personalizzati, servizi sociali di supporto all'inclusione, e le misure passive di revisione continua degli incentivi che risultano dalle tasse e dai sistemi di benefit.

L'altro aspetto innovativo di impatto sugli Stati membri degli indirizzi di *policy* europea in materia di inclusione riguarda la definizione e l'individuazione delle tipologie dei soggetti vulnerabili. La prima SEO introduce il concetto di svantaggio mettendolo in relazione all'accesso o alla permanenza nel mercato del lavoro, per quei soggetti che presentano ostacoli di natura socio-culturale o fisico-psichica che li rendono meno o diversamente produttivi rispetto ai lavoratori ordinari.

L'approccio auspicato degli interventi percorre un doppio binario: uno ancora settorializzato e l'altro di tipo universalistico. Il primo vede una programmazione delle politiche specifica per classificazione dei target dello svantaggio, più simile all'approccio delle politiche del welfare socio-assistenziale. L'altro si basa su una nozione più ampia e dinamica di soggetti svantaggiati, correlata al contesto socio-economico di riferimento, per cui diventano significativi gli interventi anche di tipo preventivo.

A tale riguardo interviene il Regolamento comunitario n. 2002/2204/CE¹⁸⁰ che identifica i target dello svantaggio con "chiunque abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro". Per far fronte a questa vasta platea sono state predisposte due tipologie d'intervento: una universalistica, con deroghe a regole di carattere generale e una particolaristica, destinata a categorie mirate.

180. Per lavoratore svantaggiato, così come definito dall'articolo 2, lettera f), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, del 12 dicembre 2002, si intende qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno dei criteri seguenti:

- qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;
- qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro;
- qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile;
- qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare;
- qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico;
- qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
- qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
- qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone con meno di 25 anni;
- qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;
- qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;
- qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100% della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150% del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti;
- «lavoratore disabile»: qualsiasi persona riconosciuta come disabile ai sensi della legislazione nazionale, qualsiasi persona riconosciuta affetta da un grave handicap fisico, mentale o psichico.

Gli esiti del lungo processo che ha portato sin qui a tracciare un insieme di obiettivi per l'inclusione attiva in ambito europeo appaiono oggi però molto deboli non solo per l'impatto che la crisi economica ha generato sull'occupazione, ma anche perché l'approvazione del Trattato di Lisbona¹⁸¹ ha sottolineato ancora con maggior enfasi il problema della *governance* delle politiche, correlato all'attuazione del principio della sussidiarietà verticale, riproponendo il tema del livello di efficacia del Metodo di coordinamento aperto. L'impatto di tali politiche, infatti, dipende oggi in larga misura dai fattori esogeni degli assetti e dei poteri delle Istituzioni coinvolte nella programmazione e gestione delle politiche stesse e ciò è vero soprattutto in materia sociale, dove appare esserci più resistenza a cedere la sovranità nazionale in materia, sia perché area della competitività politica interna (Giubboni, 2009), sia perché viene vissuta dagli Stati membri quasi come terreno di rivalsa della sovranità perduta sul piano monetario. A tale riguardo, la recentissima riforma della *governance* economica europea¹⁸², che affida al livello sovranazionale maggior capacità vincolante, interpella con urgenza anche le politiche sociali.

Nonostante questo, è possibile identificare nel nostro Paese alcuni punti d'impatto delle linee di indirizzo comunitarie per l'inclusione dei soggetti svantaggiati sull'ordinamento e sulle linee di *policy*. Tale impatto riguarda l'abbandono o il ridimensionamento degli interventi settorializzati, la differenziazione degli strumenti e un maggior radicamento nelle politiche locali dell'obiettivo della stabile integrazione nel mercato del lavoro.

Fino alla metà degli anni Novanta la legislazione nazionale si basava su intervento diretto delle istituzioni pubbliche su alcune categorie circoscritte di svantaggiati (donne, giovani, disoccupati lungo periodo) mediante misure di sostegno volte ad abbattere il costo del lavoro, intervenendo pertanto solo con incentivi economici sul *gap* legato alla produttività. Unica eccezione, con caratteristiche anticipatorie, è rappresentata dalla disciplina delle cooperative sociali (Legge 381/1991), perché si dirige anche ad altre tipologie di svantaggio legato indirettamente all'inserimento lavorativo (invalidi psichici, tossicodipendenti, ecc.) e perché prevede strumenti innovativi (conferimento di appalti pubblici, agevolazioni fiscali). Dalla seconda metà degli anni Novanta, soprattutto dopo la L.68/1999 che già aveva rappresentato il passaggio dal collocamento imposto al collocamento mirato dei disabili, con la riforma del mercato del lavoro e la L. 30, con il connesso D.Lgs. 276 del 2003, si afferma una nuova logica tesa a favorire l'integrazione lavorativa e non solo il posto di lavoro. Gli strumenti utilizzati sono, com'è noto, un nuovo sistema di Servizi per l'impiego pensati come servizi e non come funzioni, basato su un mix pubblico-privato e non più sul monopolio pubblico di quella funzione. In questo mix il collocamento degli svantaggiati è stato ampiamente delegato al privato, in particolare con l'art. 2 del Decreto legislativo n. 276/2003, che valorizza

181. Entrato in vigore il 1 dicembre 2009.

182. Si vedano le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles 28-29 ottobre 2010.

tra gli altri gli Enti bilaterali, a cui spetta "la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per l'inclusione dei soggetti più svantaggiati".

3.2 Esclusione sociale, povertà, occupabilità e lavoro*

Introduzione

Di seguito viene offerta una lettura e un'analisi dei dati sulla situazione italiana nel panorama europeo relativamente al fenomeno dell'esclusione sociale e della povertà. Poiché la crescita occupazionale ed economica sono condizione necessaria al fine di una riduzione della povertà e di una maggiore coesione sociale (Consiglio dell'Unione europea, 2010) l'analisi è effettuata dando particolare attenzione alle connessioni con il mercato del lavoro.

Nello specifico la prima parte del paragrafo è dedicata a una breve rassegna delle molteplici definizioni sottostanti i fenomeni dell'"esclusione sociale e della povertà, con particolare attenzione alle principali fonti informative che permettono la quantificazione e lo studio dei fenomeni.

Successivamente, prendendo spunto da quanto indicato dalla Commissione europea e dalle definizioni ufficiali che essa adotta, vengono effettuate analisi comparative che permettono di confrontare le differenti situazioni degli Stati membri e di distinguere alcune delle sfaccettature di un fenomeno molto complesso.

L'ultima parte del lavoro è dedicata ad analisi descrittive che mostrano il forte legame esistente tra occupazione e deprivazione monetaria.

Alcune definizioni

Il termine di esclusione sociale è utilizzato per identificare una situazione in cui si vengono a trovare persone o gruppi che per un insieme di condizioni sfavorevoli e per mancanza di risorse materiali e immateriali sono esclusi dal partecipare alla vita sociale (Lenoir, 1974).

L'esclusione sociale non scaturisce quindi da un'unica causa ma piuttosto da una molteplicità di fattori come la disoccupazione, la scarsa qualificazione, l'invalidità, la vecchiaia e l'immigrazione ed è dunque un fenomeno complesso e molto più ampio rispetto alla tradizionale definizione di povertà.

La povertà può essere considerata come una particolare forma di esclusione sociale, mentre quest'ultima è caratterizzata da deprivazioni multiple che marginalizzano degli individui.

Secondo l'approccio teorico di Sen, è la mancanza delle *capabilities* ad avere un ruolo fondamentale nel processo di esclusione sociale: sono infatti socialmente esclusi gli

* Di Valentina Gualtieri.

individui che, a causa di un limitato accesso alle risorse materiali, culturali ed emotive, non hanno potuto acquisire le capacità basilari per raggiungere un livello di vita accettabile¹⁸³ (Sen, 1992).

Data la complessità e la multidimensionalità del fenomeno non è semplice stabilire in maniera oggettiva quali informazioni debbano essere utilizzate per misurare l'esclusione sociale, né tanto meno vi è una metodologia condivisa di stima. Di fronte a queste difficoltà, la tendenza è quella, anche in sede comunitaria, di concentrare l'attenzione sulla povertà, che è spesso uno dei sintomi più evidenti dell'esclusione sociale (EUROSTAT, 2010).

La povertà, in tutte le sue forme, accezioni e manifestazioni, è anch'essa un fenomeno difficile da inquadrare e, nonostante il vivace dibattito in merito, non si è ancora pervenuti ad una sua definizione univoca.

La crescente attenzione e sensibilità che si è manifestata per questo tema nel corso degli ultimi anni ha generato molteplici definizioni e, conseguentemente, numerose scelte relative alle modalità di rilevazione e di misura (ISTAT, 2010; ISTAT 2009; EUROSTAT 2010). Inoltre, la letteratura in merito ha raggiunto un'ampiezza considerevole comprendendo studi che hanno dato origine ad una diversità di approcci, ad ognuno dei quali è corrisposta un'attenta definizione e concettualizzazione della povertà. Alle tradizionali metodologie di valutazione monetaria, che considerano la povertà "fenomeno unidimensionale", si sono affiancati approcci di valutazione i quali fanno espressamente della multidimensionalità il loro punto di partenza e di forza, anche se, ai fini della misurazione empirica, tale complessità risulta poi parzialmente o radicalmente ridimensionata (Chiappero Martinetti, 2004; Whelan et al., 2004; Devicienti e Gualtieri, 2007).

Inizialmente, nell'ambito delle scienze sociali, la povertà è stata definita come privazione in termini di risorse economiche, ossia come la caduta di un indicatore monetario al disotto di una soglia oggettiva: la soglia di povertà. Al contrario, un'equa distribuzione delle stesse è prevalentemente associata ad uno stato di "assenza di povertà". Una prima concettualizzazione ha portato alla distinzione tra povertà assoluta e relativa. Nel primo caso si identifica come povero colui che non ha mezzi per soddisfare i bisogni considerati primari (nutrizione, abitazione, vestiario), nel secondo colui che ha molto meno rispetto agli altri, rispetto allo standard medio della comunità di appartenenza (Carbonaro, 2002).

Il concetto di povertà definito in termini di deprivazione strettamente monetaria ha privilegiato due misure in particolare: una basata sul livello di reddito e l'altra su quello della spesa per consumi.

183. La povertà, in questo modo, è legata all'accesso alle risorse piuttosto che alla semplice disponibilità di queste. Il basso reddito è considerato solo nella misura in cui diventa una delle ragioni primarie di *incapability* di una persona. Il reddito è significativo solo sul piano strumentale, è un mezzo, la cui relazione con le *capability* varia da soggetto a soggetto perché dipende da molteplici variabili quali l'età, il sesso, il livello di istruzione, lo stato di salute, il contesto sociale e familiare, il luogo di residenza, ecc.

L'analisi di tipo esclusivamente monetario ha stimolato varie critiche, poiché la povertà non può essere connessa soltanto alla disponibilità economica e, basando la sua misura solo su redditi/consumi, non si riesce a comprendere in alcun modo tutte le varie sfaccettature del fenomeno (Chiappero Martinetti, 2004). Da ciò ne deriva l'approccio multidimensionale (Whelan et al., 2006; D'Ambrosio et al. 2009). Esso estende il numero di dimensioni definendo e misurando la povertà su una molteplicità di variabili: il reddito o la spesa per consumi sono solo una delle dimensioni considerate, mentre si includono indicatori di qualità della vita, permettendo così una spiegazione più appropriata delle cause di povertà (Lemmi et al., 1997).

Pensare alla povertà in termini assoluti o relativi, scegliere di misurarla nello spazio del reddito oppure del consumo, in relazione allo stato di salute o al livello di istruzione, o ancora in termini di soddisfazione rispetto alla propria condizione soggettiva, riferirsi ad una pluralità di indicatori tenuti distinti o riassumerli in un indicatore sintetico utilizzando criteri di ponderazione differenti, guardare al singolo individuo piuttosto che alla famiglia, scegliere una soglia di povertà piuttosto che un'altra sono i temi cruciali su cui si dibatte oggi quando si analizza il fenomeno della povertà (Commissione europea, 2009; ISTAT, 2009; EUROSTAT, 2010; Commissione di Indagine sull'esclusione sociale, 2010).

L'approccio al fenomeno in sede comunitaria

Nel 2000 il Consiglio europeo di Lisbona ha riconosciuto tra gli obiettivi strategici da perseguire entro il 2010 la necessità di "una maggiore coesione sociale", richiedendo agli Stati membri di compiere passi decisivi per una riduzione della povertà.

Per fornire un quadro di riferimento sugli effetti delle politiche, nonché sui livelli e sulle principali determinanti dell'esclusione sociale il Consiglio Europeo di Laeken (2001)¹⁸⁴ ha portato alla definizione di un insieme di indicatori che insistono su vari aspetti basilari del fenomeno dell'esclusione sociale come la povertà monetaria, la disuguaglianza nei redditi, la partecipazione al mercato del lavoro, l'investimento in capitale umano e le condizioni di salute. Gli Indicatori di Laeken sono divisi in dieci indicatori "primari" e otto indicatori "secondari". Sostanzialmente gli indicatori misurano alcuni dei fattori di rischio individuale che possono causare esclusione sociale, ma forniscono pochissime informazioni sulle caratteristiche dell'esclusione sociale stessa.

Di seguito (tabb. 3.1 e 3.2) è presentato uno schema che raccoglie e definisce gli indicatori suddividendoli in primari e secondari.

Nel giugno del 2010 il Consiglio europeo ha adottato una nuova Strategia europea per l'occupazione e la crescita (Europa 2020) e, tra i cinque obiettivi principali da perseguire entro il 2020, è rilanciata "la promozione dell'inclusione sociale, attraverso la riduzione della povertà" (Consiglio europeo, 2010). In particolare nel documento conclusivo del Consiglio europeo la povertà è definita in conformità con tre indicatori: il rischio di

184. Si veda tra gli altri Atkinson A. B. et al (2002).

povertà monetaria misurato tramite il reddito, la deprivazione materiale, e il numero di nuclei familiare privi di occupazione.

I tre indicatori appena annoverati e gli altri indicatori adottati dal Consiglio di Laeken saranno definiti in maniera rigorosa ed analizzati nel proseguo del contributo.

Tabella 3.1 Indicatori primari di LAEKEN – 2001 e relative definizioni

| Indicatore | Definizione |
|--|--|
| 1. Tasso di popolazione a rischi di povertà dopo i trasferimenti sociali | Percentuale di individui che vivono in nuclei familiari nei quali il reddito totale equivalente* è inferiore al soglia di povertà ossia al 60% del reddito mediano nazionale equivalente. |
| 2. Distribuzione del reddito | S80/S20: rapporto tra il reddito equivalente corrispondente al primo quintile e all'ultimo quintile della distribuzione nazionale del reddito. |
| 3. Persistenza nel rischio di povertà | Persone che vivono in nuclei familiari nei quali il reddito totale equivalente è stato inferiore al 60% del reddito mediano nazionale equivalente nell'anno n e in (almeno) due tra gli anni n-1, n-2, n-3. |
| 4. Scarto dalla mediana del rischio povertà | Differenza tra il reddito mediano delle persone sotto la soglia di basso reddito e la soglia di basso reddito (differenza espressa come percentuale del valore-soglia). |
| 5. Coesione regionale | Coefficiente di variazione dei tassi di occupazione a livello NUTS 2. |
| 6. Tasso di disoccupazione di lunga durata | Totale della popolazione disoccupata da 12 mesi o più espressa in termini percentuali sul totale della popolazione attiva. |
| 7. Individui in nuclei familiari privi di lavoro | Persone di età compresa tra 0 e 65 anni che vivono in nuclei familiari all'interno dei quali nessun membro lavora. Sono considerati idonei tutti i nuclei familiari, tranne quelli per i quali tutti i componenti fanno parte di una delle seguenti categorie: età inferiore a 18 anni; età compresa tra 18 e 24 anni, impegnati in attività scolastiche e non (economicamente) attivi; età pari o superiore a 65 anni e non occupati. |
| 8. <i>Early school leavers</i> | Percentuale della popolazione totale tra i 18 e i 24 anni con titolo di studio ISCED di livello 2 (o inferiore) che non frequenta attività di istruzione o formazione. |
| 9. Aspettativa di vita alla nascita | Numero di anni che una persona può aspettarsi di vivere, a partire dall'età di 0 anni. |
| 10. Stato di salute dichiarato, strutturato per livello di reddito | Rapporto delle quote della popolazione, all'interno dell'ultimo quintile e del primo quintile (reddito equivalente), di età pari o superiore a 16 anni, che si definiscono in condizioni di salute cattive o pessime in base alla definizione dell'OMS. |

* Reddito totale del nucleo familiare diviso per il suo coefficiente di "dimensione equivalente" allo scopo di tenere conto della dimensione e composizione del nucleo familiare stesso. Nelle statistiche ufficiali la scala di equivalenza adottata è la OECD modificata (OECD, 2009).

Tabella 3.2 Indicatori secondari di LAEKEN – 2001 e relative definizioni

| Indicatore | Definizione |
|---|---|
| 11. Dispersione attorno alla soglia di povertà | Persone che vivono in nuclei familiari nei quali il reddito totale equivalente è inferiore al 40%, 50% e 70% del reddito mediano nazionale equivalente. |
| 12. Tasso di popolazione a rischio di povertà, con soglia di povertà ancorata ai redditi di un determinato anno | L'espressione soglia ancorata nel tempo indica una definizione della soglia del rischio di povertà basata su un anno precedente e aggiornata per il solo indice dei prezzi. |
| 13. Tasso di popolazione a rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali | Tasso del rischio povertà relativo, ove il reddito è calcolato come segue: 1. Valore del reddito esclusi tutti i trasferimenti sociali; 2. Valore del reddito comprese le pensioni di anzianità e di reversibilità; 3. Valore del reddito dopo tutti i trasferimenti sociali (=indicatore 1) |
| 14. Coefficiente di Gini (distribuzione del reddito) | La relazione tra porzioni cumulative della popolazione, disposte secondo il livello di reddito, rispetto alla quota cumulativa dell'ammontare totale da esse ricevuto. |
| 15. Persistenza nel rischio povertà (soglia pari al 50% del reddito mediano) | Persone che vivono in nuclei familiari nei quali il reddito totale equivalente è stato inferiore al 50% del reddito mediano nazionale equivalente nell'anno n e in (almeno) due tra gli anni $n-1$, $n-2$, $n-3$. |
| 16. Percentuale di disoccupazione di lunga durata | Totale della popolazione disoccupata da 12 mesi o più espressa in termini percentuali sul totale della popolazione disoccupata. |
| 17. Tasso di disoccupazione di lunghissima durata | Totale della popolazione disoccupata da 24 mesi o più espressa in termini percentuali sul totale della popolazione attiva. |
| 18. Persone con bassi livelli di istruzione | Quota di individui sulla popolazione adulta con titolo di studio conseguito pari a ISCED di livello 2 o inferiore, per gruppi di età (25-34, 35-44, 45-54, 55-64). |

Le principali fonti di dati

La principale fonte di dati sulla povertà, concordata in sede comunitaria e dunque condotta in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, è l'indagine EU-SILC¹⁸⁵ (Statistics on Income and Living Conditions). La rilevazione ha cadenza annuale, la prima wave è stata condotta nel 2004 e gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2009 (solo per alcuni Paesi, per altri l'ultimo anno disponibile è il 2008).

L'indagine EU-SILC ha come oggetto di analisi il reddito delle famiglie che viene calcolato sommando tutti i redditi monetari netti degli individui facenti parte della stessa famiglia. In sede comunitaria la deprivazione monetaria relativa viene identificata tramite un indicatore denominato "rischio di povertà": i soggetti a rischio di povertà sono coloro

185. Precedentemente a questa, dal 1994 al 2001, è stata condotta un'altra rilevazione denominata ECHP (European Community Household Panel) dalla quale il progetto EU-SILC prende spunto.

che hanno i redditi familiari equivalenti più bassi rispetto a uno standard mediano della collettività (ci si riferisce quindi ad una soglia relativa). La soglia attraverso cui si discrimina tra individui a rischio e non a rischio di povertà è fissata al 60% del reddito mediano totale equivalente disponibile a livello familiare¹⁸⁶. In quest'ottica vengono definiti a rischio di povertà tutti gli individui le cui famiglie hanno reddito inferiore a questa soglia (EUROSTAT, 2010).

L'idea alla base dell'indagine EU-SILC è inoltre, al di là della rilevazione dei redditi, la considerazione di misure di povertà integrative quali la percezione di povertà e la deprivazione materiale di cui si discuterà più avanti.

Un contributo decisamente importante e innovativo che l'indagine EU-SILC fornisce è la rilevazione dei bisogni sociali di base necessari ad analizzare il rischio di esclusione sociale: l'occupazione, l'istruzione e lo stato di salute.

Una altra peculiarità importante del progetto EU-SILC è il suo carattere longitudinale che permette, tra le altre cose, lo studio della "dinamica di povertà", ovvero l'analisi della frequenza e della lunghezza dei periodi in cui un individuo si trova in una situazione di rischio di povertà e dunque il suo carattere transitorio o permanente¹⁸⁷.

In Italia continua a prevalere, a livello di statistiche ufficiali, l'approccio unidimensionale alla misurazione della povertà concepita quale deprivazione monetaria. In tal senso l'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie¹⁸⁸ rappresenta tradizionalmente la fonte ufficiale della misurazione della povertà nel nostro Paese. Ogni anno infatti l'ISTAT elabora le stime ufficiali sulla povertà in Italia sulla base di questa indagine. Nell'ambito della spesa per consumi la povertà viene calcolata dall'ISTAT considerando due distinte soglie convenzionali. La prima è una soglia "relativa" determinata annualmente rispetto alla spesa media mensile procapite per consumi delle famiglie italiane a cui si applica una scala di equivalenza a seconda del numero dei componenti delle famiglie (scala Carbonaro); in base a questo criterio è considerata povera una famiglia di due persone con una spesa mensile per consumi pari o inferiore alla spesa media procapite nazionale. La seconda è una soglia "assoluta" basata sul valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali, aggiornato ogni anno tenendo conto della variazione dei prezzi al consumo (ISTAT, 2009; ISTAT, 2010).

Non deve essere dimenticato che entrambe le fonti di dati citate prendono in considerazione le famiglie e gli individui residenti in Italia e negli Stati membri escludendo quanti vivono in convivenze e gli individui senza fissa dimora. Ciò inevitabilmente fa sì che il fenomeno sia sottostimato.

186. Tale valore comprende redditi da lavoro, da investimenti, da proprietà e trasferimenti privati alle famiglie, da pensioni e da altri trasferimenti sociali. Il reddito familiare viene reso equivalente tramite la scala OECD modificata (OECD, 2009).

187. Tale distinzione riveste fondamentale importanza a livello di policy, perché al variare dei tipi di povertà (di breve o di lunga durata) si richiedono politiche differenziate per combatterla (Devicienti e Gualtieri, 2006).

188. L'indagine sui consumi delle famiglie rileva le spese sostenute dalle famiglie residenti in Italia per acquistare beni e servizi destinati al consumo. L'indagine permette di analizzare la struttura della spesa secondo le principali caratteristiche sociali, economiche e territoriali delle famiglie, così come delle persone che le compongono.

Le analisi empiriche

Prendendo spunto dagli indicatori di Laeken e dai tre indicatori definiti nella Strategia europea 2020 nell'ambito del contrasto al fenomeno della povertà, si delinea un quadro della situazione europea, con particolare riferimento all'Italia.

La problematica della povertà, e più in generale quella dell'esclusione sociale, viene analizzata in connessione con il mercato del lavoro. In particolare vengono studiate delle sottopopolazione che sono maggiormente a rischi di povertà quali: i disoccupati, le persone che nonostante siano occupate sono sotto la soglia del rischio di povertà (*working poor*), i lavoratori temporanei, i part-timer e le persone che vivono in famiglie dove nessun componente lavora.

Tutte le analisi sono effettuate tramite la banca dati EU-SILC¹⁸⁹, poiché solo tramite questa è possibile effettuare comparazioni internazionali tra gli Stati membri.

La popolazione a rischio di povertà

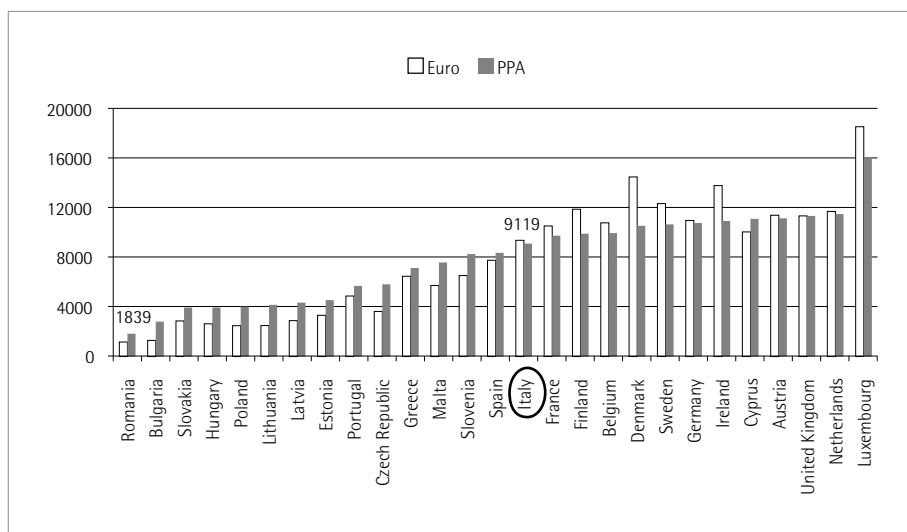
Come anticipato, il concetto di povertà monetaria adottato dall'Unione europea è basato su una misura relativa che viene definita "rischio di povertà". Questa misura è calcolata a livello nazionale e permette di comparare la condizione di povertà tra gli individui appartenenti allo stesso Paese¹⁹⁰.

L'indicatore "*at risk of poverty rate*" misura la percentuale di individui che hanno un reddito talmente basso da essere molto probabilmente poveri o ad alto rischio di diventarlo. La soglia usata per definire il rischio di povertà relativo nei Paesi dell'Unione europea è pari al 60% del reddito mediano familiare equivalente dopo i trasferimenti sociali. Poiché la soglia è calcolata a livello nazionale si osservano delle differenze rilevanti tra i Paesi a significare, come intuibile, che gli Stati membri si caratterizzano per livelli di reddito molto differenti tra loro. Notevoli differenze tra le soglie del rischio di povertà dei differenti Stati membri si osservano anche quando si utilizza la "parità di potere d'acquisto" (PPA), ossia si tiene conto delle differenze nei livelli dei prezzi nei vari Paesi. Nel 2008 il Lussemburgo ha di gran lunga la più alta soglia del rischio di povertà (in PPA): il reddito mediano netto equivalente in questo Paese pari 16.088 PPA è notevolmente più elevato rispetto agli altri Stati membri (fig. 3.1).

189. I dati utilizzati sono disponibili sul sito EUROSTAT: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

190. Un limite importante di questo indicatore è quello di non cogliere in maniera esaustiva il fenomeno poiché non riesce a cogliere le condizioni generali di vita in un Paese, ma solo la distribuzione delle risorse interna (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2010). La problematica risiede nel fatto che le condizioni di vita sono estremamente diverse in Europa. Alcuni dei Nuovi Stati Membri hanno, ad esempio, un'incidenza del rischio di povertà inferiore a quella italiana ma molte delle persone non povere in questi Paesi (che hanno redditi familiari equivalenti vicini ma superiori alle soglie nazionali) possono acquistare molti meno beni di quelli cui ha accesso un italiano che ha la stessa distanza dalla soglia di povertà italiana.

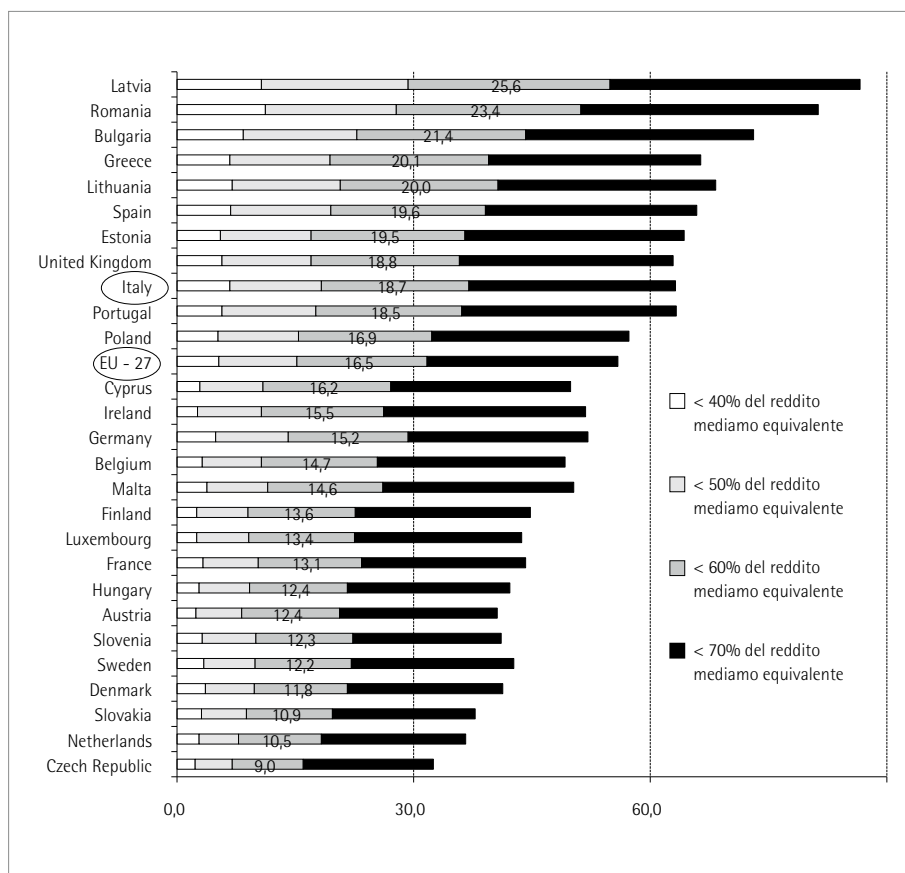
Figura 3.1 Soglia del rischio di povertà in Euro e PPS (60% della mediana del reddito netto familiare equivalente). Anno 2008



Il reddito si riferisce, per la maggior parte dei Paesi, all'anno precedente l'anno di indagine.
 Fonte: DB EUROSTAT 2010 (EU-SILC)

Al contrario, la Romania e la Bulgaria presentano le soglie del rischio di povertà più basse caratterizzandosi, quindi, per i più ridotti livelli di reddito familiare equivalente (Romania circa 1.800 PPA e Bulgaria circa 2.800 PPA). L'Italia nel 2008 presenta una soglia del rischio di povertà che in euro si attesta intorno a 9.400 e in PPA è pari a 9.100. Per meglio comprendere la distribuzione dei redditi e i differenti livelli del rischio di povertà nei Paesi dell'EU nella fig. 3.2 sono proposte le incidenze di rischi di povertà calcolate su differenti soglie (la soglia del rischio di povertà fissata al 60% del reddito mediano familiare equivalente dopo i trasferimenti sociali e ipotesi alternative, più o meno restrittive, con soglie rispettivamente al 40%, 50% e 70% della mediana).

Figura 3.2 Incidenza delle persone a rischio di povertà per differenti soglie di povertà. Anno 2008 (%)



Il reddito si riferisce, per la maggior parte dei Paesi, all'anno precedente l'anno di indagine.
Fonte: DB EUROSTAT 2010 (EU-SILC)

Nel 2008 nell'Unione europea (27 SM) il 5,3% della popolazione ha un reddito disponibile equivalente che è al di sotto del 40% della mediana, una persona su dieci ha un reddito che è inferiore la metà della mediana, e quasi uno su quattro (24,2%) ha un reddito che è inferiore al 70% della mediana. Considerano come soglia il 60% della mediano del reddito disponibile equivalente, il 16,5% della popolazione dell'EU-27 è a rischio di povertà.

I livelli osservati per l'Italia sono più elevati di quelli relativi alla media dei Paesi dell'EU-27: nel nostro Paese, sempre nel 2008, le persone che presentano un reddito inferiore alla soglia fissata al 40% della mediana dei redditi familiari equivalenti sono

il 6,7%, tale quota sale all'11,6% se la soglia è fissata al 50% e raggiunge il 26,2% se si considera la soglia del 70%. Con la soglia al 60%, ben il 18,7% della popolazione italiana è a rischio di povertà: tale quota colloca l'Italia nel gruppo di coda alla pari con il Regno Unito e appena un punto percentuale in meno rispetto a Grecia, Spagna. Il dato medio europeo nasconde comunque una notevole variabilità tra i Paesi, con quelli nordici e dell'Europa centro-orientale all'estremo inferiore e i Paesi mediterranei, le Repubbliche baltiche, Romania e Bulgaria all'altro estremo: i Paesi con le più elevate incidenze del rischio di povertà sono la Lettonia e la Romania (con la soglia del rischio di povertà fissata al 60% del reddito equivalente la Lettonia presenta un'incidenza pari al 25,6% e la Romania del 23,4%), a questi si oppone con la più bassa incidenza del rischio di povertà è la Repubblica Ceca (9%).

L'analisi delle incidenze del rischio di povertà calcolate con differenti soglie ci permette di notare che le distribuzioni dei redditi variano in maniera considerevole: nel 2008 nella Repubblica Ceca e in Irlanda circa la stessa quota di persone (rispettivamente 2,3% e 2,6%) ha un reddito che è inferiore al 40% della mediana nazionale, mentre la quota di persone che ha un reddito inferiore al 70% della mediana nazionale, è molto più elevata in Irlanda (25,6%) rispetto alla Repubblica Ceca (16,5%).

Le caratteristiche degli individui a rischio di povertà

Finora l'incidenza del rischio di povertà è stata analizzata in termini aggregati, considerando la popolazione in vari Paesi come se fosse omogenea, sebbene alcune categorie di persone, come i giovani, le donne o coloro che hanno bassi livelli di istruzione, siano più esposte di altre al rischio di povertà. Risulta quindi interessante verificare la variazione dell'incidenza del rischio di povertà per questi particolari gruppi di popolazione:

L'Ungheria e la Polonia sono gli unici due Paesi dove le donne hanno meno probabilità di essere a rischio di povertà rispetto agli uomini (tab. 3.3). Nell'EU-27 le donne hanno un'incidenza del rischio di povertà nel 2008 del 17,4%; il valore si riduce di quasi due punti percentuali per gli uomini. In Italia la differenza, a svantaggio della popolazione femminile, è leggermente più accentuata attestandosi intorno al 3%.

Tabella 3.3 Incidenza delle persone a rischio di povertà per età, genere e titolo di studio, Anno 2009 (%)

| | Classe di età | | | Genere | | Titolo di studio | | | Totale |
|----------------|---------------|------------|---------------|--------|-------|-------------------------|-------------|----------------------|--------|
| | 0-15 anni | 16-64 anni | 65 anni e più | Uomini | Donne | Fino alla licenza media | Scuola sup. | Titolo universitario | |
| EU-27* | 20,1 | 15,0 | 18,9 | 15,6 | 17,4 | 23,8 | 13,1 | 6,4 | 16,5 |
| Belgium | 16,4 | 12,3 | 21,6 | 13,4 | 15,7 | 22,2 | 9,8 | 5,2 | 14,6 |
| Bulgaria* | 25,6 | 17,3 | 33,8 | 19,8 | 22,9 | 38,5 | 9,6 | 3,0 | 21,4 |
| Czech Republic | 12,8 | 7,9 | 7,2 | 7,5 | 9,5 | 22,1 | 6,2 | 2,7 | 8,6 |
| Denmark* | 9,3 | 11,1 | 18,1 | 11,7 | 12,0 | 10,0 | 12,4 | 8,5 | 11,8 |
| Germany | 14,6 | 15,9 | 15,0 | 14,7 | 16,3 | 24,1 | 14,9 | 8,1 | 15,5 |
| Estonia | 20,4 | 16,0 | 33,9 | 17,5 | 21,6 | 28,7 | 18,2 | 5,3 | 19,7 |
| Ireland* | 17,9 | 13,7 | 21,1 | 14,5 | 16,4 | 22,3 | 11,6 | 5,2 | 15,5 |
| Greece* | 22,7 | 19,0 | 22,3 | 19,6 | 20,7 | 28,7 | 16,3 | 7,2 | 20,1 |
| Spain | 23,3 | 17,2 | 25,2 | 18,3 | 20,6 | 23,3 | 14,6 | 8,4 | 19,5 |
| France* | 16,7 | 12,3 | 10,7 | 12,6 | 13,7 | 20,3 | 11,1 | 5,9 | 12,9 |
| Italy* | 24,6 | 16,6 | 20,9 | 17,1 | 20,1 | 22,8 | 12,1 | 6,6 | 18,7 |
| Cyprus* | 11,7 | 11,6 | 48,6 | 14,0 | 18,3 | 20,2 | 10,1 | 4,8 | 16,2 |
| Latvia | 24,9 | 20,7 | 47,5 | 24,2 | 27,0 | 36,0 | 20,3 | 6,1 | 25,7 |
| Lithuania | 24,1 | 18,6 | 25,2 | 19,1 | 21,9 | 39,6 | 18,6 | 6,8 | 20,6 |
| Luxembourg | 21,7 | 14,6 | 6,0 | 13,8 | 16,0 | 23,4 | 11,3 | 4,9 | 14,9 |
| Hungary | 20,7 | 12,2 | 4,6 | 12,8 | 12,1 | 26,2 | 9,9 | 2,4 | 12,4 |
| Malta | 20,6 | 13,0 | 19,0 | 14,7 | 15,6 | 16,6 | 7,2 | 3,7 | 15,1 |
| Netherlands | 15,4 | 10,5 | 7,7 | 10,8 | 11,3 | 12,2 | 11,3 | 7,1 | 11,1 |
| Austria | 13,8 | 10,8 | 15,1 | 10,7 | 13,2 | 20,9 | 9,6 | 4,9 | 12,0 |
| Poland* | 22,7 | 16,4 | 14,4 | 17,0 | 16,7 | 30,7 | 16,8 | 4,0 | 17,1 |
| Portugal | 21,8 | 16,3 | 20,1 | 17,3 | 18,4 | 19,0 | 9,3 | 3,5 | 17,9 |
| Romania | 32,8 | 20,3 | 21,0 | 21,4 | 23,4 | 40,2 | 13,0 | 1,7 | 22,4 |

»»»

segue
Tabella 3.3

| | Classe di età | | | Genere | | Titolo di studio | | | Totale |
|-----------------|---------------|---------------|------------------|--------|-------|----------------------------|-------------|-------------------------|--------|
| | 0-15 anni | 16-64 anni | 65 anni e più | Uomini | Donne | Fino alla licenza media | Scuola sup. | Titolo universitario | |
| Slovenia | 11,2 | 9,3 | 20,0 | 9,8 | 12,8 | 17,2 | 8,6 | 2,6 | 11,3 |
| Slovakia | 17,0 | 9,8 | 10,8 | 10,1 | 11,8 | 26,4 | 9,1 | 4,0 | 11,0 |
| Finland | 11,9 | 12,3 | 22,1 | 12,9 | 14,7 | 19,2 | 13,8 | 4,8 | 13,8 |
| Sweden | 12,7 | 12,2 | 17,7 | 12,0 | 14,5 | 18,3 | 11,3 | 10,4 | 13,3 |
| United Kingdom* | 24,4 | 15,1 | 27,8 | 17,5 | 20,1 | 31,6 | 15,2 | 6,4 | 18,8 |

* I dati si riferiscono al anno 2008; il reddito si riferisce, per la maggior parte dei Paesi, all'anno precedente l'anno di indagine.

Fonte: DB EUROSTAT 2010 (EU-SILC)

I bambini, e i ragazzi, con età inferiore a 16 anni e le persone anziane (con 65 anni o più) hanno in generale un rischio di povertà più elevato del resto della popolazione.

Nel Unione europea, nel 2008, il 20% dei ragazzi con meno di 16 anni è a rischio di povertà, tale quota scende di un solo punto percentuale attestandosi al 19% per le persone anziane. L'Italia ha un rischio di povertà per i ragazzi con età inferiore a 16 anni in proporzione superiore alla media EU-27, e presenta un rapporto di incidenza per le persone anziane simile alla media EU (in Italia il rischio di povertà per i 0-15enni è del 24,6% mentre quello delle persone con più di 64 anni è del 20,1%).

Il livello di istruzione degli individui gioca un ruolo importante nella determinazione del rischio di povertà. Nella media dei Paesi dell'EU-27 le persone che hanno conseguito al massimo un titolo di scuola secondaria di I grado hanno una probabilità di essere a rischio di povertà tre volte superiore rispetto alle persone con titolo universitario. I differenziali nell'incidenza del rischio di povertà rispetto al titolo di studio varia sensibilmente tra gli Stati membri: i Paesi con i differenziali più bassi sono quelli che presentano le incidenze del rischio di povertà totali più basse. La maggior parte degli Stati membri di "nuovo ingresso" presentano fortissime differenze nelle incidenze rispetto ai titoli di studio a significare che le persone con titoli di studio universitari hanno un rischio di povertà fortemente ridotto rispetto al resto della popolazione e soprattutto rispetto a quanti hanno titoli di studio bassi.

Nel 2008 l'Italia presenta per le persone con titolo di studio terziario un'incidenza del rischio di povertà pari al 6,6%, cioè poco meno di un terzo del valore calcolato sulla popolazione complessiva. Gli individui a basso investimento in istruzione hanno invece un valore dell'indicatore pari al 23%.

Intensità della povertà

Un quadro più dettagliato sul fenomeno della povertà monetaria è ottenibile, oltre che contando il numero di persone che si trovano sotto la soglia del rischio di povertà, osservando la distanza dei poveri dalla soglia stessa. L'intensità della povertà (*poverty gap*) è l'indicatore preposto a quantificare quanto sono poveri i poveri. L'intensità di povertà può essere misurata come il divario tra il reddito mediano delle persone a rischio di povertà (cioè coloro che sono al di sotto la soglia del 60%) e la soglia del rischio di povertà al 60%. Tale indicatore permette quindi di comprendere quanto, in termini percentuali, il reddito degli individui a rischio di povertà è al di sotto della soglia nazionale: più i redditi dei poveri sono concentrati vicino al valore soglia, più bassa sarà l'intensità della loro povertà.

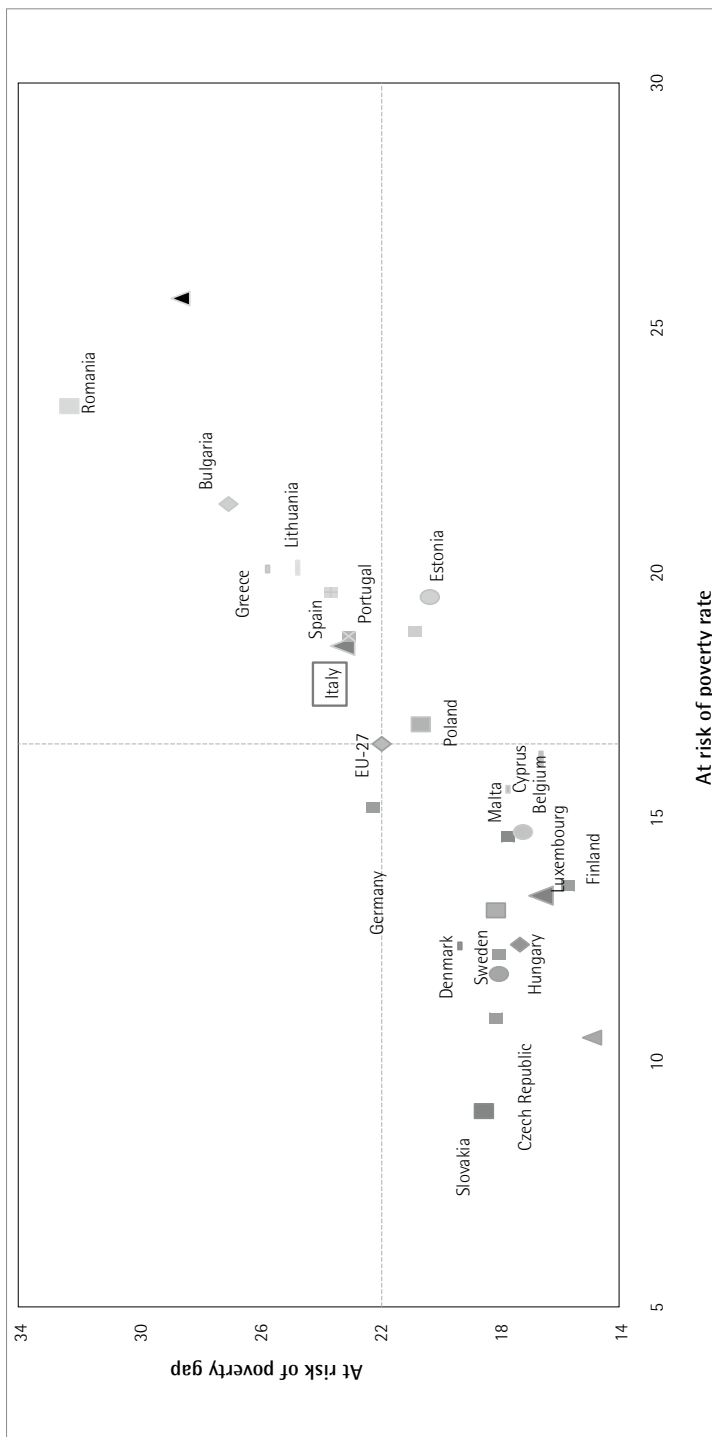
Nel 2008 il reddito familiare equivalente degli individui a basso reddito nell'EU-27 rappresenta in media il 77,9% della soglia del rischio. In altre parole l'intensità del rischio di povertà è del 21,9% (fig. 3.3).

Per l'Italia l'intensità di povertà è del 23%. In generale vi è una relazione positiva osservata empiricamente tra intensità e incidenza della povertà: l'intensità di povertà tende ad essere più ampia negli Stati membri in cui l'incidenza di persone a rischio di povertà è maggiore.

Sempre nell'ambito dell'analisi del rischio di povertà monetaria, risulta di grande interesse e rilevanza la stima della quota di popolazione che permane nello stato di povertà per più anni consecutivi.

L'indicatore del "rischio di povertà persistente" misura la percentuale di popolazione che risulta a rischio di povertà nell'anno di analisi e lo era anche in almeno due dei tre anni precedenti. Questo indicatore riveste un ruolo molto importante perché permette di distinguere la povertà transitoria da quella permanente e di differenziare, al variare dei tipi di povertà, le politiche di contrasto da attuare (Devicienti e Gualtieri, 2006).

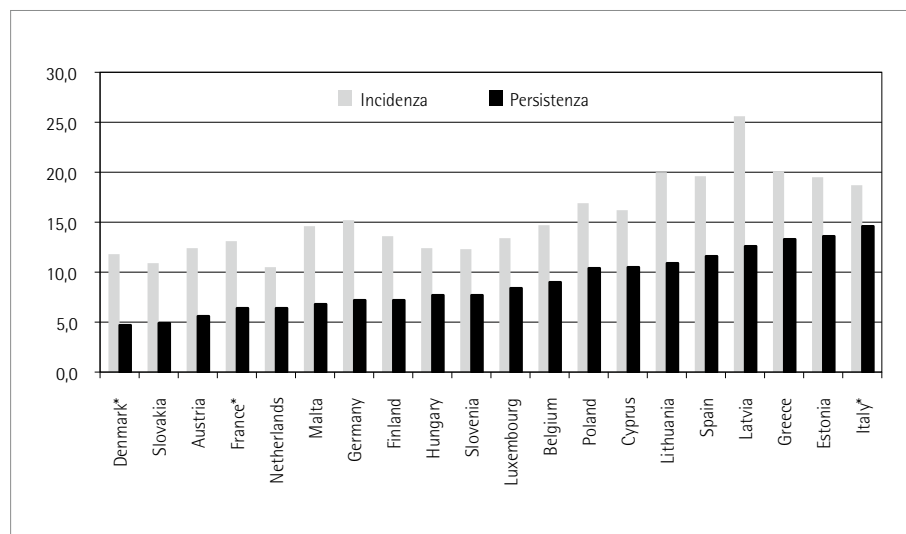
Figura 3.3 Incidenza delle persone a rischio di povertà VS Intensità delle persone a rischio di povertà. Anno 2008 (%)



Il reddito si riferisce, per la maggior parte dei Paesi, all'anno precedente l'anno di indagine.
Fonte: DB EUROSTAT 2010 (EU-SILC)

Rispetto agli altri indicatori correntemente utilizzati per l'analisi della povertà, la costruzione dell'indicatore di persistenza presenta maggiori problematicità in quanto necessita di dati longitudinali ossia di una componente *panel* di almeno 4 anni consecutivi¹⁹¹. Nel grafico seguente (fig. 3.4) sono rappresentate l'incidenza del rischio di povertà e quella del rischio di povertà persistente.

Figura 3.4 Incidenza delle persone a rischio di povertà e persistenza delle persone a rischio di povertà. Anno 2008 (%)



Il reddito si riferisce, per la maggior parte dei Paesi, all'anno precedente l'anno di indagine.

* I dati si riferiscono all'anno 2007.

Fonte: DB EUROSTAT 2010 (EU-SILC)

Nella maggior parte dei Paesi per cui l'indicatore di persistenza è disponibile, compresa l'Italia, più della metà degli individui identificati come a rischio di povertà lo è anche in maniera persistente ossia ha sofferto della stessa condizione in almeno due dei tre anni precedenti. Sono infatti pochi i Paesi in cui la persistenza del rischio di povertà è in quota limitata rispetto all'incidenza del rischio di povertà ed, in particolare, si tratta di stati in cui l'incidenza del rischio di povertà è comunque ridotta rispetto alla media EU-27. In Italia il tasso del rischio di povertà persistente è molto elevato (15%) ed è il più alto tra i Paesi considerati. In particolare il rischio di povertà persistente riguarda il

191. L'utilizzo della componente panel dell'indagine EU-SILC richiede delle procedure complesse di validazione dei dati e non ancora operative per tutti gli Stati membri. L'informazione è quindi disponibile solo per alcuni Paesi (vedi fig. 3.4).

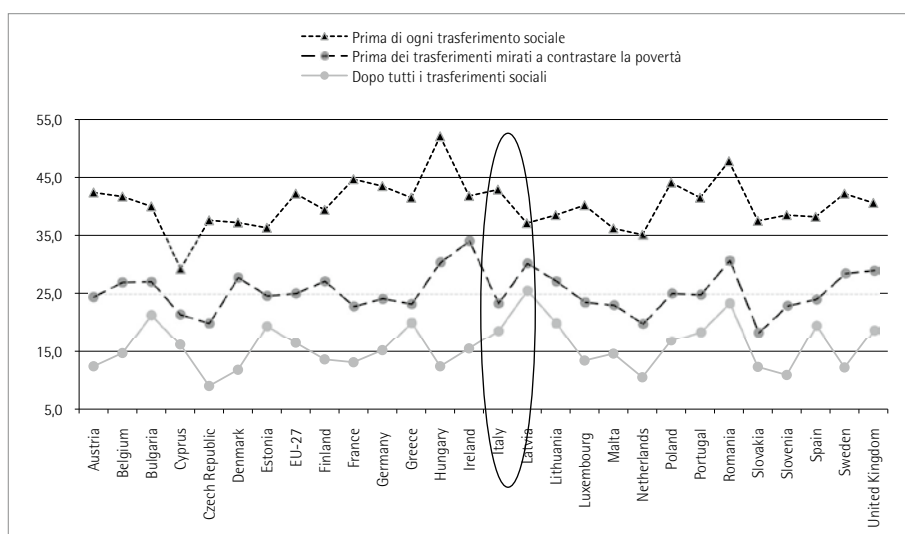
75% della popolazione a rischio di povertà, segno che nel nostro Paese la condizione di rischio di povertà si concentra su una specifica sottopopolazione per la quale risulta estremamente difficoltoso nel tempo migliorare le proprie condizioni economiche.

L'efficacia delle politiche

Per poter misurare il grado di efficacia delle politiche pubbliche attuate dai diversi Stati membri per contrastare il fenomeno della povertà è possibile effettuare un confronto tra le incidenze delle persone a rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti statali connessi alla spesa pubblica. In particolare è possibile confrontare il dato relativo ad ogni Paese prima dei trasferimenti sociali (comprensivi della spesa pensionistica e della spesa sociale destinata al contrasto della povertà), prima dei trasferimenti sociali limitatamente a quelli messi in atto per la problematica della povertà e dopo tutti i trasferimenti sociali (che è il dato analizzato fin'ora).

Se si guarda solo alla spesa sociale destinata alla riduzione della povertà nel 2008 emerge un quadro decisamente deludente per l'Italia. Nel nostro Paese, infatti, la spesa sociale destinata al contrasto della povertà porta ad una riduzione del rischio di povertà di appena 4,7 punti percentuali (si passa dal 23,4% prima dei trasferimenti statali al 18,7 dopo i trasferimenti) (fig. 3.5).

Figura 3.5 Incidenza delle persone a rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali. Anno 2008 (%)



Il reddito si riferisce, per la maggior parte dei Paesi, all'anno precedente l'anno di indagine.
Fonte: DB EUROSTAT 2010 (EU-SILC)

Il differenziale presentato dall'Italia è infatti uno dei più bassi tra i Paesi dell'EU (il differenziale per la media dell'EU-27 è di 8,6 punti percentuali) e considerando i "vecchi" Stati membri soltanto la Grecia e la Spagna hanno comportamenti peggiori dell'Italia. Se si guarda invece alla differenza nelle incidenze prima di ogni trasferimento statale connesso alla spesa pubblica (ivi comprese le pensioni) e l'incidenza del rischio di povertà dopo questi trasferimenti si nota che il nostro Paese spende in pensioni delle quote cospicue, in linea con gli altri Stati membri: in Italia nel 2008 l'incidenza del rischio di povertà prima dei trasferimenti si attesta al 42,9% e si osserva che le pensioni riducono tale incidenza di ben 19,5 punti percentuali, nell'EU27 l'incidenza del rischio di povertà pre-trasferimenti statali connessi alla spesa pubblica è del 42,2%, con un differenziale del 17,1% se si decurtano le pensioni. Ciò è connesso probabilmente a una non efficace destinazione delle risorse a favore di politiche mirate alla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale. A una spesa sociale complessiva sostanzialmente in linea con quella degli altri partner europei, focalizzata soprattutto sulla spesa pensionistica e su quella per la salute, l'Italia fa seguire un investimento sulle specifiche voci relative alle politiche di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale nettamente insufficienti (Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, 2010).

La deprivazione materiale

Un problema complesso non può essere liquidato con un solo dato sintetico (Zuliani, 2010). Come riconosciuto dal Consiglio europeo (Consiglio europeo, 2010), e più volte ribadito, un indicatore di povertà relativa da solo non è sufficiente a rappresentare correttamente la situazione di povertà e di esclusione sociale di un Paese, soprattutto se si è in presenza di una notevole eterogeneità tra gli Stati membri. Appare opportuno complementare l'informazione sulla povertà relativa (misurata tramite il rischio di povertà) con quella sulla condizione di deprivazione materiale delle famiglie o, in altri termini, con una dimensione più assoluta della povertà.

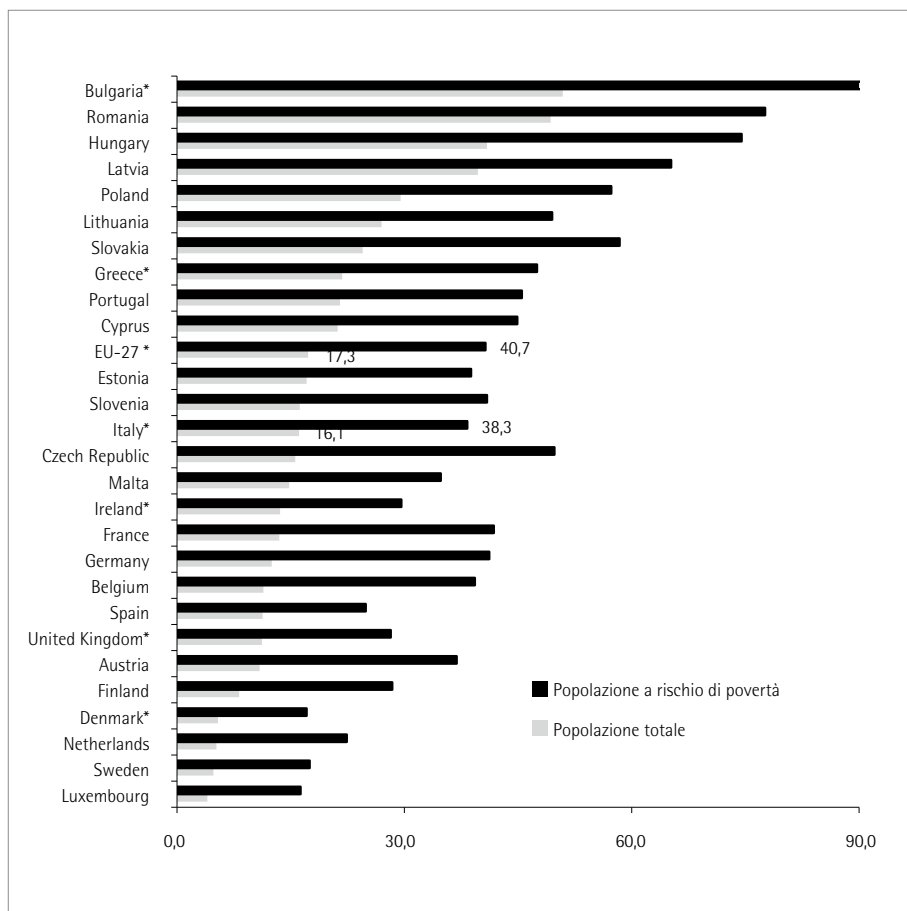
La misura della deprivazione materiale adottata in sede comunitaria si basa su un insieme di nove items, rilevati sempre tramite l'indagine EU-SILC, relativi alla mancanza di beni durevoli (telefono, tv a colori, lavatrice, automobile) e ai vincoli di tipo economico che non permettono alcune attività (un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento, pagamento di rate arretrate di mutui o affitto, appartamento riscaldato adeguatamente, difficoltà a fronteggiare spese inaspettate).

La deprivazione materiale è definita come l'assenza (per problemi economici) di una combinazione dei suddetti item che sintetizzano e raffigurano le condizioni di vita di un individuo: una persona è considerata in condizione di deprivazione materiale se vive in una famiglia che non può permettersi almeno tre dei nove beni o attività selezionati. Questa misura di deprivazione permette quindi di considerare risorse accumulate (come il risparmio, i beni durevoli e il possesso di un'abitazione) che non sono catturate in nessun modo dal reddito.

Si precisa quindi che non necessariamente deprivazione e povertà coincidono, e che si può essere a rischio di povertà monetaria ma non deprivati così come si può essere deprivati ma non relativamente poveri.

Nella media dei Paesi EU-27, il 17,5% del totale della popolazione nel 2008 è in condizioni di deprivazione materiale (fig. 3.6).

Figura 3.6 Incidenza della deprivazione materiale**. Anno 2009 (%)



* I dati relativi al rischio di povertà si riferiscono al 2008.

** Almeno tre indicatori tra i seguenti:

1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa, 3) avere arretrati (mutuo o affitto o altri debiti diversi dal mutuo), 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni 2 giorni; 5) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione, non potersi permettere: 6) lavatrice 7) tv a colori 8) telefono 9) automobile.

Fonte: DB EUROSTAT 2010 (EU-SILC)

Il dato medio tuttavia riflette una notevole differenza tra gli Stati membri (EU-15) che presentano un'incidenza del 12,5%, e i Paesi entrati nel 2004 nell'EU. Nei Paesi nordici e in Lussemburgo la deprivazione materiale ha un'incidenza molto bassa ed inferiore al 10%. I Paesi dell'est Europa (Bulgaria, Romania, Ungheria e Lettonia), al contrario presentano quote di deprivazione materiale molto elevate che si aggirano intorno al 40%. In Italia, nel 2008, la deprivazione materiale colpisce poco più di un individuo su sei presentando un'incidenza del 16,1%. Tale dato colloca l'Italia agli ultimi posti nella graduatoria dei Paesi EU-15.

Per ciò che concerne la sottopopolazione delle persone già identificate come a rischio di povertà monetaria (coloro che hanno un reddito familiare equivalente dopo i trasferimenti sociali al di sotto della soglia del 60%) la deprivazione materiale è notevolmente superiore. Infatti nella media EU-27 il 41% circa degli individui a rischio di povertà monetaria è anche in condizione di deprivazione materiale.

In Italia risulta, nel 2008, che il 38,3% delle persone già classificate come a rischio di povertà monetaria è anche colpito da deprivazione materiale, ciò implica che, come già affermato in precedenza, i due fenomeni sono ben distinti e vi è una ampia quota di popolazione che nonostante si collochi al di sotto della soglia di rischio di povertà monetaria non presenta sintomi evidenti di deprivazione materiale.

Povertà e lavoro

Nel seguito si analizza l'indicatore del rischio di povertà monetaria in connessione con alcuni indicatori relativi all'offerta e con le caratteristiche del lavoro. Questa è l'area d'interesse specifico del presente lavoro che ha ricevuto attenzione particolare nel contesto della rifocalizzazione della Strategia di Lisbona e nella definizione dei cinque obiettivi fissati nella strategia Europa 2020: il Consiglio europeo ribadisce con forza che la crescita occupazionale ed economica è condizione necessaria al fine di una futura riduzione della povertà e maggiore coesione sociale.

Come visto in precedenza il rischio di povertà monetaria impatta in maniera differente su particolari gruppi di popolazione, ciò accade anche e soprattutto se le persone in età da lavoro sono suddivise rispetto alla condizione occupazionale: l'incidenza del rischio di povertà varia sensibilmente con differenze considerevoli se gli individui hanno un impiego, sono disoccupati o inattivi.

I fallimenti nel mercato del lavoro, come ricorrente disoccupazione o disoccupazione di lunga durata, come scoraggiamento e lavoro atipico non fanno altro che aumentare la probabilità di essere a rischio di povertà.

Soprattutto in conseguenza dell'attuale fase recessiva del ciclo economico, per la quale si osserva un aumento delle persone in cerca di occupazione e un aumento del tempo connesso alla ricerca di lavoro, è quindi fondamentale monitorare il rischio di povertà monetaria tenendo in considerazione l'andamento per principali indicatori dell'offerta di lavoro.

Condizione professionale e rischio di povertà

Se si analizza la sola popolazione in età da lavoro, ossia gli individui di età compresa tra 16 e 64 anni, nel 2008 in media per i Paesi dell'EU-27 si ha un'incidenza del rischio di povertà del 14,7%, (tab. 3.3), (tale quota è inferiore all'incidenza totale del rischio di povertà pari nel 2008 al 16,5% poiché non sono considerate due sottopopolazioni che, notoriamente, sono più soggette al fenomeno in esame: i bambini e gli anziani).

Tabella 3.4 Incidenza delle persone di 16-64 anni a rischio di povertà per condizione professionale. Anno 2009 (%)

| | Condizione occupazionale | | | |
|----------------|--------------------------|-------------|------------|----------------|
| | Occupati | Disoccupati | Pensionati | Altri Inattivi |
| EU-27* | 8,4 | 44,8 | 12,2 | 25,9 |
| Belgium | 4,5 | 33,4 | 10,0 | 24,3 |
| Bulgaria* | 7,6 | 55,5 | 25,9 | 23,1 |
| Czech Republic | 3,2 | 47,3 | 6,8 | 13,5 |
| Denmark* | 5,1 | 34,2 | 8,6 | 26,8 |
| Germany | 6,8 | 62,0 | 18,2 | 23,8 |
| Estonia | 8,3 | 55,2 | 37,1 | 28,4 |
| Ireland* | 6,3 | 28,2 | 22,3 | 25,4 |
| Greece* | 14,2 | 37,0 | 11,5 | 27,3 |
| Spain | 11,4 | 38,8 | 11,6 | 26,6 |
| France* | 6,8 | 39,4 | 7,4 | 25,8 |
| Italy* | 9,0 | 42,1 | 8,8 | 28,0 |
| Cyprus* | 6,4 | 31,8 | 27,5 | 19,0 |
| Latvia | 11,5 | 56,7 | 42,0 | 31,4 |
| Lithuania | 10,6 | 54,2 | 33,5 | 31,2 |
| Luxembourg | 10,1 | 45,1 | 6,6 | 23,3 |
| Hungary | 6,2 | 47,4 | 3,5 | 19,4 |
| Malta | 6,1 | 33,8 | 19,8 | 20,7 |
| Netherlands | 5,0 | 41,6 | 3,4 | 21,4 |

»»

| | Condizione occupazionale | | | |
|-----------------|--------------------------|-------------|------------|----------------|
| | Occupati | Disoccupati | Pensionati | Altri Inattivi |
| Austria | 5,9 | 36,7 | 13,0 | 19,7 |
| Poland* | 11,5 | 38,8 | 6,6 | 26,0 |
| Portugal | 10,3 | 37,0 | 11,5 | 29,8 |
| Romania | 17,6 | 46,4 | 10,2 | 30,1 |
| Slovenia | 4,8 | 43,5 | 12,5 | 10,8 |
| Slovakia | 5,2 | 48,7 | 5,5 | 15,7 |
| Finland | 3,7 | 51,3 | 20,3 | 26,5 |
| Sweden | 7,0 | 38,9 | 10,6 | 29,4 |
| United Kingdom* | 8,1 | 55,1 | 25,7 | 34,1 |

* dati anno 2008.

Il reddito si riferisce, per la maggior parte dei Paesi, all'anno precedente l'anno di indagine.

Fonte: DB EUROSTAT 2010 (EU-SILC)

Nell'EU-27 l'incidenza del rischio di povertà per le persone in cerca di occupazione si triplica e raggiunge un valore pari al 45%: quasi la metà delle persone in cerca di occupazione è a rischio di povertà monetaria.

In generale per tutti i Paesi dell'Unione europea le persone disoccupate hanno una probabilità di essere a rischio di povertà almeno doppia rispetto al totale della popolazione, tale probabilità aumenta notevolmente se il confronto viene fatto con gli individui occupati.

In Italia la quota di quanti sono in cerca di occupazione e si collocano al di sotto della soglia del 60% del reddito mediano familiare equivalente è, nel 2008, del 42,1%, circa 26 punti percentuali in più rispetto all'incidenza misurata per tutta la popolazione di 16-64 anni (16,5%) e 33 punti percentuali in più rispetto alla popolazione occupata (9%).

Un altro gruppo di persone particolarmente a rischio di povertà è composto da quanti dichiarano di essere inattivi (tra questi sono inclusi anche gli individui scoraggiati). Anche in questo caso le incidenze sono molto elevate ma più contenute rispetto a quelle registrate per le persone in cerca di occupazione.

In questo contesto l'Italia presenta valori più elevati di quelli della media europea: con riferimento alla sola componente inattiva della popolazione, escludendo le persone ritirate dal lavoro, nel 2008, si ha un'incidenza di quanti hanno un reddito familiare equivalente al di sotto della soglia di povertà pari al 28%.

Working poor

Le persone che lavorano non sono necessariamente al riparo dalla povertà, tra gli occupati vi sono infatti persone a rischio di povertà (*working poors* che nelle statistiche comunitarie compaiono sotto la dizione *in work at-risk-of-poverty*). Tuttavia il rischio di povertà per chi lavora è notevolmente più ridotto rispetto al resto della popolazione. La presenza di lavoratori a rischio di povertà può dipendere, da un lato, dalle caratteristiche dell'occupazione stessa e da vari fallimenti del mercato del lavoro, come posti di lavoro instabili, lavoro part-time involontario, bassi salari, dall'altro, dalla composizione della famiglia di cui il lavoratore fa parte (es. famiglie numerose con un solo occupato) (EUROSTAT, 2010).

Nel 2008, l'8,4% degli occupati di 16-64 anni nell'EU-27 è a rischio di povertà (contro un'incidenza globale del 14,7%) (tab. 3.3). In Italia la quota di quanti pur lavorando sono al di sotto della soglia del rischio di povertà è leggermente più elevata e si attesta sempre nel 2008 al 9%.

Nel complesso dell'EU-27 e in quasi tutti gli Stati membri, il lavoro con caratteristiche di atipicità fa aumentare il rischio di povertà. Ciò è probabilmente conseguenza delle caratteristiche insite nel lavoro atipico, quali la discontinuità o la riduzione dell'orario, che riducono le sicurezze economiche garantite dal lavoro standard.

Pensando al lavoro part-time come modalità di lavoro atipico quanto appena asserito è confermato. Nella media dei Paesi dell'EU-27 l'incidenza del rischio di povertà per i part-timers nel 2008 è del 12,3% mentre quella dei lavoratori full-time è del 7,4% (tab. 3.5). Il dato assume particolare rilievo soprattutto in relazione al fatto che il 19% della popolazione occupata nel 2009 ha un orario di lavoro ridotto e che di questi il 25% non ha scelto volontariamente questa modalità lavorativa. Anche se si guarda al nostro Paese la connessione tra lavoro part-time e rischio di povertà è evidente. Nel 2009 in Italia sono infatti lavoratori part-time il 14,3% dei lavoratori e quasi la metà di questi (45,6%) lo è involontariamente. Per i *part-timer* italiani, nel 2008, l'incidenza di povertà si attesta al 13,4%, contro l'8,4% dei lavoratori a tempo pieno. Il nostro Paese inoltre si caratterizza per un aumento negli ultimi anni sia della quota di lavoro part-time ma soprattutto della quota di lavoro part-time involontario (nel 2004 l'incidenza del lavoro part-time era del 12,7% e la quota di lavoratori part-time che non avevano scelto volontariamente l'orario ridotto era del 38,9%).

Tabella 3.5 Incidenza del rischio di povertà per gli occupati di 16-64 anni per ore lavorate, incidenza del lavoro part-time e del lavoro part-time involontario. Anno 2009 (%)

| | Occupati a rischio di povertà | | Part time (% su occupati) | Part-time involontario (% su occupati part-time) |
|----------------|-------------------------------|-----------|---------------------------|--|
| | Full-time | Part-time | | |
| EU-27* | 7,4 | 12,3 | 18,8 | 24,5 |
| Belgium | 3,8 | 6,5 | 23,4 | 11,7 |
| Bulgaria* | 6,3 | 20,3 | 2,3 | 49,0 |
| Czech Republic | 2,9 | 5,6 | 5,5 | 12,9 |
| Denmark* | 4,5 | 7,0 | 26,0 | 13,8 |
| Germany | 5,1 | 10,0 | 26,1 | 21,1 |
| Estonia | 6,9 | 13,1 | 10,5 | 21,3 |
| Ireland* | 4,6 | 11,6 | 21,2 | 26,7 |
| Greece* | 13,5 | 26,0 | 6,0 | 47,1 |
| Spain | 10,4 | 17,0 | 12,8 | 43,1 |
| France* | 5,7 | 10,6 | 17,3 | 33,7 |
| Italy* | 8,3 | 13,4 | 14,3 | 45,6 |
| Cyprus* | 6,0 | 9,7 | 8,4 | 29,6 |
| Latvia | 9,8 | 25,6 | 8,9 | 43,2 |
| Lithuania | 9,2 | 23,5 | 8,3 | 30,3 |
| Luxembourg | 9,0 | 11,9 | 18,2 | 8,5 |
| Hungary | 5,2 | 17,1 | 5,6 | 29,9 |
| Malta | 5,7 | 8,6 | 11,3 | 15,0 |
| Netherlands | 4,0 | 5,3 | 48,3 | 6,2 |
| Austria | 4,7 | 7,0 | 24,6 | 10,6 |
| Poland* | 10,5 | 19,9 | 8,4 | 17,6 |
| Portugal | : | 27,8 | 11,6 | 26,6 |
| Romania | 13,8 | 56,5 | 9,8 | 43,2 |
| Slovenia | 4,3 | 7,2 | 10,6 | 6,0 |
| Slovakia | 4,8 | 10,8 | 3,6 | 21,3 |
| Finland | 2,9 | 10,0 | 14,0 | 26,5 |

»»

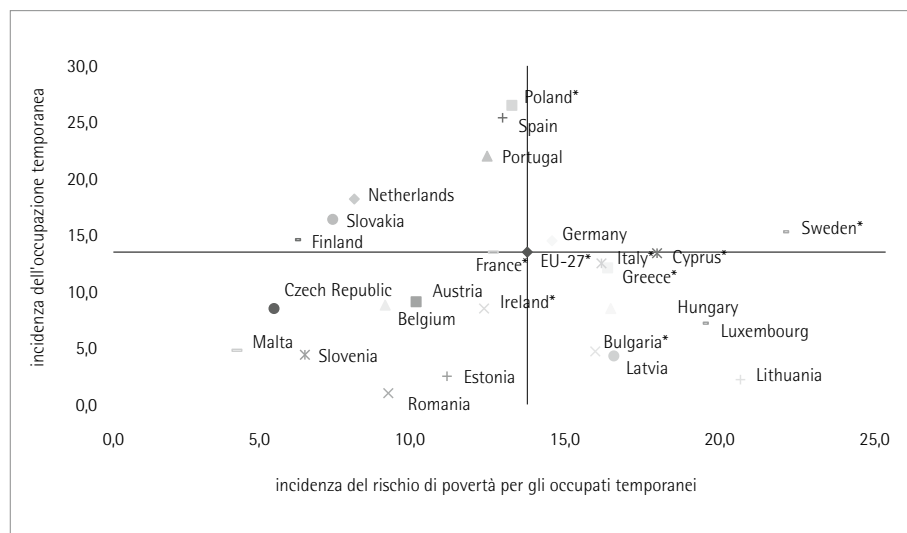
| | Occupati a rischio di povertà | | Part time (% su occupati) | Part-time involontario (% su occupati part-time) |
|-----------------|-------------------------------|-----------|---------------------------|--|
| | Full-time | Part-time | | |
| Sweden | 6,2 | 8,3 | 27,0 | 26,0 |
| United Kingdom* | 6,4 | 11,9 | 26,1 | 13,9 |

* I dati relativi al rischio di povertà si riferiscono al 2008: dati non disponibili.
Fonte: DB EUROSTAT 2010 (EU-SILC e LF)

Un'altra modalità di lavoro che può essere collocata nella sfera dell'atipicità è il lavoro su basi temporanee.

Nel 2009 nella media dei Paesi del EU-27 poco meno di un lavoratore su otto ha un contratto di lavoro temporaneo (fig. 3.7). L'incidenza del lavoro temporaneo ha una forte variabilità tra gli Stati membri, passando nel 2009 dal 1% della Romania al 26,5% della Polonia. Per l'Italia tale incidenza si attesta, sempre nel 2009, al 12,5%.

Figura 3.7 Incidenza del rischio di povertà per gli occupati di 16-64 anni temporanei e incidenza del lavoro temporaneo. Anno 2009 (%)



* I dati relativa al rischio di povertà si riferiscono al 2008.
Fonte: DB EUROSTAT 2010 (EU-SILC)

Anche per gli occupati con contratto di lavoro temporaneo, così come per i part-timer, si osserva una maggiore incidenza del rischio di povertà rispetto a quanti hanno un contratto a tempo indeterminato: nella media dei Paesi EU-27 i lavoratori temporanei,

infatti, hanno un'incidenza del rischio di povertà monetaria del 13,4%; tale valore si riduce di 8,4 punti percentuali per i lavoratori con contratto permanente, attestandosi nel 2008 al 5%. In tutti i Paesi considerati l'incidenza del rischio di povertà per gli occupati "temporanei" è sempre più alta che per i lavoratori "permanenti": in Italia, nel 2008 le quote si attestavano rispettivamente al 15,8% e al 5,6%.

Intensità di lavoro e rischio di povertà

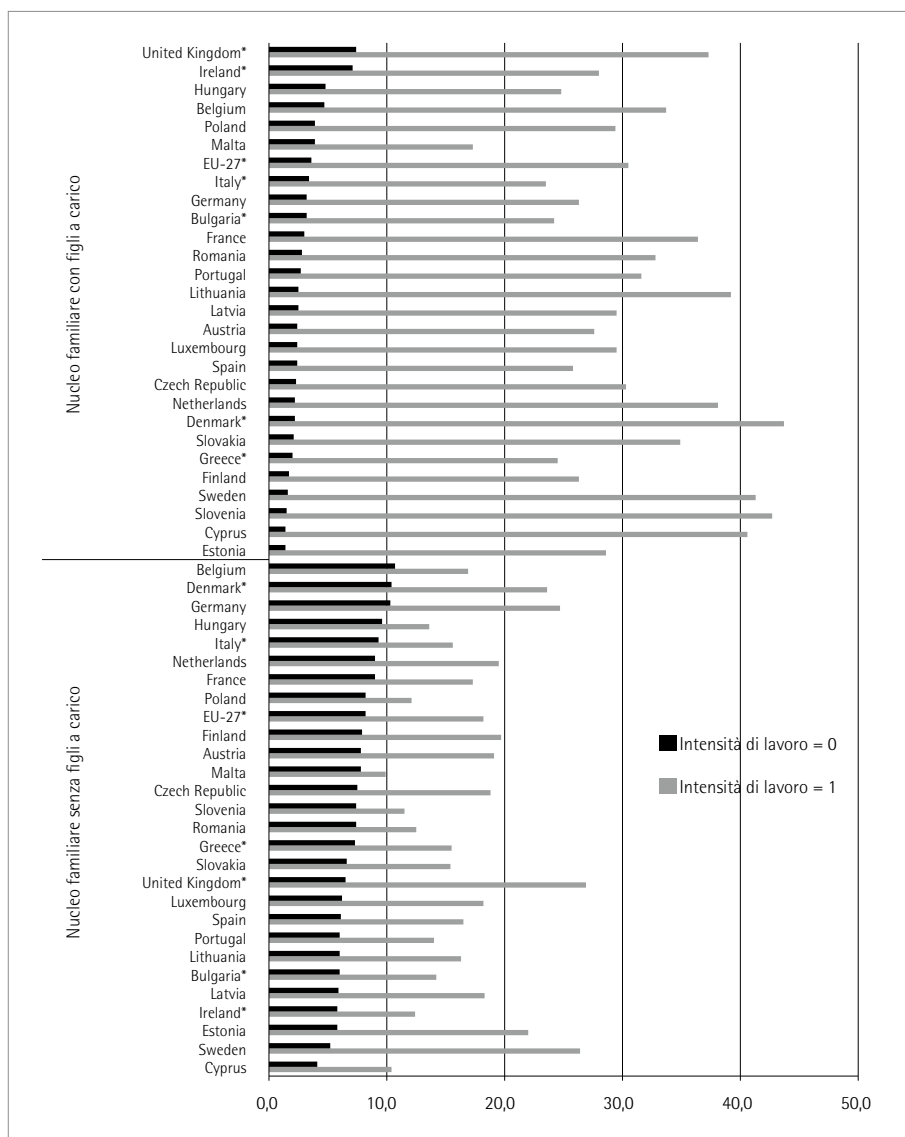
Un indicatore dal quale non si può prescindere quando si analizza il fenomeno della povertà in relazione al mercato del lavoro, e che è fortemente propugnato dal Consiglio europeo fa riferimento all'intensità di lavoro a livello di nucleo familiare.

L'intensità è calcolata considerando in ogni nucleo familiare gli individui in età da lavoro e computando il numero di mesi in cui hanno lavorato sul totale dei mesi dell'anno. I valori possono andare da zero (assenza completa di lavoro) ad uno (piena occupazione). Una volta calcolata tale intensità vengono prodotte statistiche sulle persone che vivono in nuclei con differenti intensità di lavoro. Poiché nel calcolo dell'intensità di lavoro a livello di nucleo familiare vengono considerati anche i bambini (restano esclusi gli anziani e gli studenti), le statistiche sono solitamente prodotte distinguendo nuclei familiari con e senza figli a carico.

In questa sede è quindi interessante mostrare, in primo luogo come si distribuiscono gli individui secondo l'intensità di lavoro nel nucleo familiare di appartenenza, in secondo luogo come varia il rischio di povertà individuale al variare dell'intensità di lavoro all'interno del nucleo familiare.

In generale, gli individui che vivono in nuclei familiari con figli a carico si caratterizzano per un'intensità di lavoro maggiore rispetto a quanti vivono in nuclei senza figli a carico. Nella media EU-27 il 3,6% delle persone vive, nel 2008, in nuclei famigliari con figli a carico in cui nessuno lavora, l'8,2% in nuclei familiari senza figli a carico in cui nessuno lavora, il 30,2% in nuclei famigliari con figli a carico in cui tutte le persone in età da lavoro sono occupate e il 18,2% in nuclei senza figli a carico in cui tutti lavorano (fig. 3.8). In l'Italia le incidenze per l'intensità di lavoro per nulla rispecchiano il comportamento medio europeo (3,4% per le persone che risiedono in nuclei famigliari con figli a carico e 9,3% per coloro che vivono in nuclei senza figli a carico) mentre le quote di quanti vivono in nuclei con intensità di lavoro massima sono decisamente più basse rispetto alla media comunitaria (rispettivamente 23,5% e 15,6%).

Figura 3.8 Distribuzione della popolazione per intensità di lavoro nel nucleo familiare. Anno 2009 (%)



* I dati si riferiscono all'anno 2008.
Fonte: DB EUROSTAT 2010 (EU-SILC)

Nella tavola seguente (tab. 3.6) sono riportate le incidenze del rischio di povertà nelle famiglie con e senza figli a carico secondo l'intensità di lavoro.

Tabella 3.6 Incidenza del rischio di povertà per le persone di 18-64 anni per intensità di lavoro nel nucleo familiare. Anno 2009 (%)

| | Famiglie senza figli a carico | | | Famiglie con figli a carico | | |
|----------------|---------------------------------------|---|-------------------------------------|---------------------------------------|---|-------------------------------------|
| | Famiglie con intensità di lavoro <0.5 | Famiglie con intensità di lavoro >=0.5 e <1 | Famiglie con intensità di lavoro =1 | Famiglie con intensità di lavoro <0.5 | Famiglie con intensità di lavoro >=0.5 e <1 | Famiglie con intensità di lavoro =1 |
| EU-27* | 15,8 | 7,7 | 5,1 | 38,0 | 17,3 | 6,7 |
| Belgium | 8,3 | 4,5 | 3,5 | 36,2 | 9,6 | 2,8 |
| Bulgaria* | 26,8 | 6,1 | 1,5 | 48,9 | 13,1 | 2,6 |
| Czech Republic | 11,8 | 2,0 | 1,3 | 31,9 | 7,1 | 2,6 |
| Denmark* | 0,0 | 4,1 | 5,3 | 25,5 | 7,4 | 4,2 |
| Germany | 21,7 | 9,7 | 4,9 | 27,3 | 11,8 | 5,0 |
| Estonia | 31,9 | 8,0 | 3,5 | 50,8 | 13,4 | 9,4 |
| Ireland* | 5,4 | 5,2 | 2,9 | 27,2 | 9,9 | 5,7 |
| Greece* | 24,9 | 12,6 | 9,2 | 52,9 | 25,6 | 9,7 |
| Spain | 18,6 | 9,5 | 6,4 | 37,9 | 19,5 | 10,0 |
| France | 10,3 | 6,7 | 4,3 | 42,2 | 15,8 | 4,8 |
| Italy* | 13,7 | 5,3 | 4,5 | 36,0 | 21,9 | 4,6 |
| Cyprus | 22,0 | 6,0 | 8,1 | 36,5 | 12,4 | 2,7 |
| Latvia | 37,4 | 11,9 | 7,7 | 43,5 | 16,9 | 8,7 |
| Lithuania | 28,9 | 10,7 | 5,2 | 59,9 | 17,6 | 9,8 |
| Luxembourg | 8,3 | 7,7 | 5,9 | 62,0 | 20,0 | 8,2 |
| Hungary | 8,6 | 5,6 | 2,2 | 35,7 | 11,8 | 3,9 |
| Malta | 11,4 | 2,2 | 2,3 | 27,3 | 11,8 | 2,8 |
| Netherlands | 4,9 | 3,7 | 3,0 | 22,8 | 13,8 | 4,5 |
| Austria | 18,1 | 6,6 | 4,0 | 25,9 | 10,8 | 3,1 |
| Poland | 13,5 | 6,1 | 6,9 | 33,3 | 18,6 | 9,7 |
| Portugal | 23,4 | 7,9 | 5,8 | 47,1 | 19,3 | 7,7 |
| Romania | 13,7 | 8,7 | 16,9 | 27,0 | 25,6 | 16,0 |
| Slovenia | 7,6 | 4,2 | 3,2 | 24,6 | 11,2 | 3,1 |

»»

| | Famiglie senza figli a carico | | | Famiglie con figli a carico | | |
|-----------------|--|---|--------------------------------------|--|---|--------------------------------------|
| | Famiglie con intensità di lavoro < 0,5 | Famiglie con intensità di lavoro >= 0,5 e < 1 | Famiglie con intensità di lavoro = 1 | Famiglie con intensità di lavoro < 0,5 | Famiglie con intensità di lavoro >= 0,5 e < 1 | Famiglie con intensità di lavoro = 1 |
| Slovakia | 11,5 | 3,4 | 2,3 | 35,7 | 10,6 | 4,6 |
| Finland | 4,6 | 3,6 | 2,8 | 29,6 | 5,9 | 3,0 |
| Sweden | 7,4 | 12,8 | 5,9 | 18,5 | 13,3 | 4,8 |
| United Kingdom* | 26,8 | 13,8 | 4,8 | 54,6 | 20,6 | 7,4 |

* I dati si riferiscono all'anno 2008.

Il reddito si riferisce, per la maggior parte dei Paesi, all'anno precedente l'anno di indagine.

Fonte: DB EUROSTAT 2010 (EU-SILC)

Ad ogni livello di intensità di lavoro, nella media dei Paesi dell'EU-27 e anche in Italia, gli individui che vivono in nuclei familiari con figli a carico sono sempre più a rischio di povertà di quanti vivono in nuclei senza figli a carico. In particolare, se si considerano intensità di lavoro inferiori ad uno, si osserva che in Italia i nuclei famigliari con figli a carico hanno rischi di povertà superiori a tre volte quelli dei nuclei senza figli a carico. Con riferimento ai nuclei senza figli a carico, dove tutte le persone in età lavorativa sono occupate per l'intero anno di interesse, il rischio di povertà è, nella media comunitaria, del 5,1% e in Italia si attesta invece al 4,5%; la quasi completa assenza di lavoro nel nucleo familiare (intensità inferiore a 0,5) porta invece l'incidenza del rischio di povertà nella media EU-27 al 15,8% e in Italia al 13,7%.

Esaminando i nuclei familiari con figli a carico se l'intensità di lavoro è inferiore a 0,5 si osservano incidenze del rischio di povertà molto alte: il valore per la media comunitaria si attesta nel 2008 al 38% e per l'Italia al 36%; tale incidenza si mantiene elevata anche per gli individui che vivono in nuclei in cui l'intensità di lavoro non è massima (tra 0,5 e 1 escluso).

3.3 Il ruolo dei Servizi pubblici per l'impiego*

I Servizi per l'impiego (SPI) svolgono una funzione importante per realizzare l'inclusione sociale attraverso la promozione della partecipazione attiva al mercato del lavoro con una particolare attenzione verso le fasce più deboli di lavoratori (disoccupati di lunga durata, disabili, immigrati ecc.). Il decentramento delle funzioni in materia di politiche

* Di Maria Parente.

sociali ha del resto favorito l'acquisizione di una visione più unitaria delle problematiche connesse all'inclusione.

Il ruolo dei Servizi pubblici per l'impiego è essenziale nella messa in atto delle politiche del mercato del lavoro all'interno della Strategia europea per l'occupazione. Il compito di intermediazione, tra le esigenze dei lavoratori e delle imprese, delle istituzioni espletato dai SPI, ne fa un cardine dello sviluppo locale nella promozione dell'occupazione. I Servizi per l'impiego a livello europeo sono stati oggetto di processi di riforma che, nel complesso, hanno segnato il passaggio dal monopolio pubblico dell'intermediazione tra domanda/offerta, alla progressiva apertura a soggetti privati. La stessa Commissione europea nel 2009 ha indicato nella comunicazione "un impegno comune per l'occupazione" la necessità di migliorare la cooperazione tra le autorità pubbliche, i Servizi pubblici e quelli privati.

Le riforme intervenute hanno comportato il decentramento delle funzioni dei SPI a livello locale, col presupposto che il servizio sia tanto più efficace se erogato da strutture quanto più possibile vicine all'utente. Anche l'individuazione di target specifici di utenza ha l'obiettivo di fornire servizi il più possibile rispondenti alle specifiche esigenze. Già nella comunicazione della Commissione COM (98) 64168, era stato riconosciuto ai Servizi per l'impiego un ruolo fondamentale nell'implementazione della SEO, si sottolineava la necessità di ridefinirne il ruolo, le loro priorità, la loro dimensione istituzionale, i metodi di lavoro, l'organizzazione ed il management.

I PES (*Public Employment Services*) hanno così assunto un ruolo allo stesso tempo più specialistico del passato e un inedito livello di collaborazione con i Servizi per l'impiego privati.

Se si considera la classificazione dei Servizi pubblici per l'impiego europei di Di Domenico¹⁹² si possono distinguere tre cluster: l'aggregato che comprende i paesi dell'Europa continentale e centrale, quello costituito dai paesi scandinavi, i paesi baltici e quelli anglosassoni e, infine, quello dei paesi mediterranei.

Nei Paesi dell'Europa continentale e centrale i PES, oltre ad occuparsi dell'intermediazione domanda/offerta, danno particolare rilevanza ad azioni rivolte all'attivazione del singolo utente, attraverso interventi di orientamento, formazione professionale e l'utilizzo di *voucher*.

In Germania con le riforme Hartz si è voluto procedere alla riorganizzazione e potenziamento dell'amministrazione centrale del servizio pubblico per l'impiego e degli uffici territoriali: sono stati creati "job center" decentrati e agenzie interinali, attraverso uno snellimento della burocrazia e una maggiore attenzione alle attività di orientamento, intermediazione, inserimento e reinserimento lavorativo.

192. Di Domenico G. (2008), *Governance e modelli di policy sul mercato del lavoro. Riflessioni comparate sui sistemi europei di servizio all'impiego*. In "Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro", ISFOL, Roma.

Il lavoratore ha l'obbligo di comunicare all'ufficio di collocamento la cessazione del suo rapporto di lavoro non appena ne venga a conoscenza al fine di anticipare, per quanto possibile, le misure attuabili per l'immediato reinserimento lavorativo. Al lavoratore si richiede, inoltre, un impegno attivo nella ricerca di una nuova occupazione oppure nella formazione. Il datore di lavoro, allo stesso tempo, ha l'obbligo di concedere al dipendente dei permessi per la ricerca di una nuova occupazione oppure per partecipare a programmi di riqualificazione professionale. Sono previste delle sanzioni in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione anticipata della disoccupazione.

L'Agenzia Federale per il lavoro, il Bundesanstalt für Arbeit (BA) nel 2004 è stato sostituito all'Ente federale per il lavoro e svolge le sue funzioni attraverso tre categorie di uffici: quelli locali, quelli regionali e una sede centrale. È un ente pubblico autonomo, soggetto a sorveglianza giuridica da parte del Ministero per l'economia e il lavoro, con competenza sulle politiche del mercato del lavoro tedesco. Le attività che dipendono dal BA sono: la consulenza professionale, il collocamento e la formazione professionale, la consulenza per i datori di lavoro, l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, i sussidi e le indennità di disoccupazione, l'osservazione e la compilazione di statistiche sul mercato del lavoro, le ricerche sulle politiche del lavoro. È inoltre attivo il servizio on-line del Mercato Virtuale del Lavoro (*Virtueller Arbeitsmarkt*), che è il più vasto mercato del lavoro on-line in Germania ed è sostenuto dal BA.

La struttura organizzativa locale dei Servizi per l'impiego non è omogenea e dipende dalle necessità dell'ambito territoriale in cui è collocata. È possibile comunque distinguere quali ambiti di intervento: il servizio rivolto ai datori di lavoro, quello dedicato a coloro che cercano un'occupazione e uno specifico per gli studenti. Per quanto riguarda il primo: il personale delle agenzie di collocamento che si occupano di mediazione domanda/offerta ha l'obbligo di operare con i datori di lavoro per almeno il 20% del proprio tempo lavorativo. Il servizio consiste nel rispondere alle richieste delle aziende proponendo dei candidati. Qualora sia necessario, i responsabili dei Servizi per l'impiego visitano l'impresa o accompagnano i candidati al colloquio di lavoro.

Il servizio per chi cerca lavoro è rivolto non solo ai disoccupati ma anche a coloro che vogliono cambiare occupazione e consiste nel fornire informazioni oltre che nel supporto alla ricerca di un impiego adeguato al soggetto richiedente.

Sono previsti servizi specifici d'inserimento e di consulenza intensiva per alcuni target quali i giovani immigrati, i disabili, e gli adolescenti svantaggiati. Il servizio di consulenza per l'occupazione predispone eventi speciali e materiali informativi redatti nelle lingue straniere più comuni in Germania quali il turco, il greco, l'italiano, lo spagnolo, il portoghese.

Uno dei problemi del mercato del lavoro tedesco è l'alto numero di disoccupati di lungo periodo, cui sono rivolte molte delle politiche attive del governo federale, dei Länder e del BA. Nel 1994 è stato eliminato il diritto esclusivo del BA al collocamento dei disoccupati e nel 2002 è caduto anche l'obbligo di autorizzazione per le agenzie private.

Con le riforme introdotte dalle "Leggi Hartz" l'assistenza sociale (*Sozialhilfe*) e l'assistenza ai disoccupati (*Arbeitslosenhilfe*), le due procedure di sostegno principali per i disoccupati di lungo periodo e le persone disagiate, si sono fuse in maniera tale che tutti i soggetti abili al lavoro abbiano l'opportunità di accedere agli stessi benefici e servizi e possano reintegrarsi nel mercato del lavoro. In seguito alle riforme, inoltre, la richiesta di un sussidio tiene conto della presenza di altre persone dello stesso nucleo familiare con risorse sufficienti a sostenere il richiedente. Condizione per l'erogazione del sussidio è anche la partecipazione del beneficiario ai programmi di reinserimento lavorativo.

I Paesi scandinavi, baltici e anglosassoni sono caratterizzati da politiche di forte attivazione degli utenti beneficiari di sussidi e dalla tendenza ad esternalizzare a soggetti privati molte delle attività dei servizi stessi.

Contrariamente a quanto è avvenuto per i Paesi di Spagna, Francia e Germania, dove sono intervenute le riforme del mercato del lavoro che hanno liberalizzato l'operato delle agenzie private, nel Regno Unito non è mai esistita una condizione di vero e proprio monopolio pubblico: il privato ha iniziato ad operare sin dagli anni '50. Nel 2002, il Governo ha deciso di riunire il Servizio per l'impiego e le agenzie di previdenza sociale in un'agenzia denominata *Jobcentre Plus* che dipende dal Ministero per il lavoro e pensioni. Si intende, in questo modo creare un unico sistema di Welfare State che si preoccupi di creare occupazione per tutti gli individui in età attiva. A tal fine i *Jobcentre Plus* sottopongono a colloqui finalizzati alla ricerca di lavoro tutte le categorie di soggetti aventi diritto alle indennità, ivi compresi i genitori single ed i disabili.

Le funzioni principali demandate ai Servizi per l'impiego inglesi sono: l'incontro domanda/offerta, il collocamento, l'assistenza ai target svantaggiati, la gestione e l'erogazione di indennità di disoccupazione e di altre forme di sussidio.

Nel Regno Unito si presta particolare attenzione al target dei disoccupati di lunga durata, con servizi di informazione, di consulenza e di formazione professionale, e all'utenza con livelli di istruzione molto bassi.

Sono previsti programmi specifici per i disoccupati tra i 18 e i 25 anni: i *New Deal for Young People*, propedeutici alla partecipazione ai programmi *New Deal* che offrono un'intensa assistenza in materia di lavoro e, nel caso di individui di difficile collocamento, l'accesso a sussidi per l'impiego a posti di lavoro a tempo determinato e ad opportunità di formazione professionale. Per i disoccupati di lunga durata di età superiore ai 25 anni è prevista la partecipazione al suddetto programma qualora il periodo di disoccupazione superi i 18 mesi. Per i disoccupati con livelli di istruzione particolarmente bassi, soprattutto per le donne, sono erogati dei servizi di *coaching* per accompagnarli nella ricerca di occupazione, o di opportunità di formazione.

In Danimarca il processo di riforma dei Servizi per l'impiego si è concluso nel 2004. Si è provveduto, in particolare, a decentrare i servizi erogati dal settore pubblico, riconoscendo ai Consigli regionali del mercato del lavoro la possibilità di adattare la struttura del programma alle necessità locali. Un esempio di politica del lavoro esternalizzata

è rappresentata da una forma di *placement* individuale, creato attraverso contratti collettivi e gestito da società private di collocamento esterno.

Nei Paesi mediterranei quali Spagna, Grecia, Francia, Portogallo e Italia, in generale, si riscontra la presenza di una o più autorità gestionali, la collaborazione tra Pes e altri soggetti, e l'erogazione, oltre al servizio di incontro domanda/offerta di lavoro, di servizi aggiuntivi di orientamento, formazione e reinserimento professionale.

In Spagna la riforma del 1993 ha posto fine al monopolio statale sul collocamento pubblico, mentre la Legge 56/2003 sull'Occupazione ha reso possibile il trasferimento alle regioni autonome di competenze e funzioni prima esercitate solo dallo Stato. Il Servizio pubblico per l'impiego, INEM (*Instituto Nacional de Empleo*), ha responsabilità in materia di: incontro domanda/offerta di lavoro, assistenza ai gruppi svantaggiati, informazione, consulenza e formazione professionale. Il Sistema Nazionale dell'Impiego (*Sistema Nacional de Empleo*) si basa su un modello di decentramento territoriale ed è articolato in un servizio pubblico statale e nei servizi pubblici per l'impiego delle Comunità Autonome. Il sistema ha come finalità: di incrementare la capacità dei servizi pubblici di intermediazione nel mercato del lavoro; garantire l'applicazione delle politiche attive del lavoro e delle misure di protezione sociale dei disoccupati; assicurare l'unità del mercato del lavoro in tutto il territorio nazionale; realizzare l'integrazione con il mercato europeo e la libera circolazione dei lavoratori.

Anche in questo caso tra i target di riferimento dei PES troviamo i disoccupati di lunga durata, ai quali sono erogati servizi di informazione avanzati, di formazione professionale sul posto di lavoro tramite: tirocinio, apprendistato, e cosiddetto "nuovo inizio". Uno degli obiettivi prioritari dell'INEM consiste nel reinserimento dei lavoratori over 50, per i quali vengono attivati, in particolare, servizi di informazione, sulla legislazione e sugli incentivi al prolungamento della vita lavorativa, e sovvenzioni ed incentivi per permettere al lavoratore di restare in azienda.

In Francia è l'ANPE (*Agence Nationale pour l'Emploi*) l'ente pubblico che si occupa di politiche attive del lavoro, su mandato del Ministero del lavoro francese. Le sue funzioni principali consistono nel facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, assistendo le persone in cerca di occupazione, e la formazione o la consulenza professionale, per favorirne la riqualificazione o la promozione professionale. L'ANPE partecipa, inoltre, all'attuazione delle azioni che promuovono la mobilità geografica e professionale, assiste i datori di lavoro nell'assunzione e nella riqualificazione dei loro dipendenti e partecipa all'allocazione degli incentivi pubblici destinati in particolare alle Piccole e Medie Imprese.

Nel 2001 è stata introdotta una riforma che ha garantito un sussidio più generoso per i disoccupati e un rafforzamento del servizio di *counseling* con l'introduzione del *Projet d'action personnalisé* (PAP): si basa su un colloquio di circa 30 minuti che deve avvenire almeno ogni sei mesi, a carattere obbligatorio, pena la sospensione dell'indennità di disoccupazione.

Fino al 2005 l'ANPE ha detenuto il monopolio del collocamento dei disoccupati, attualmente collabora con le agenzie interinali private che si occupano di erogare i primi servizi di informazione e consulenza evadendo le richieste di lavoro delle qualifiche più basse. Un ruolo specifico viene svolto in Francia dall'AFPA, l'Associazione nazionale per la formazione professionale degli adulti (*Association Nationale pour la Formation des Adultes*) che mira a formare gli adulti, in particolare i disoccupati privi, o con un basso livello di qualifiche professionali. Così come l'APEC, Agenzia per l'impiego del personale dirigenziale (*Agence pour l'Emploi des Cadres*), che ha l'obiettivo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro per i profili dirigenziali.

In Italia il D.Lgs. 23 dicembre 1997 n. 469, ha previsto il conferimento alle Regioni e agli altri Enti locali delle funzioni e dei compiti relativi al collocamento e alle politiche del lavoro, prima gestiti dal Ministero del lavoro. Le Regioni hanno competenza legislativa, di organizzazione amministrativa, di programmazione, di valutazione e di controllo dei Servizi per l'impiego, mentre le Province quelle di erogazione dei servizi sul territorio e di raccordo con gli altri Enti locali. Allo Stato viene riservato un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento, e le competenze in materia di previdenza sociale. Le funzioni principali dei Servizi per l'impiego italiani, secondo quanto evidenziato dal D.Lgs. 276/2003, sono l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, soprattutto per quanto concerne i soggetti svantaggiati, la ricerca, la selezione del personale e la sua ricollocazione. I SPI sono inoltre responsabili della tenuta e dell'aggiornamento dell'anagrafe e della scheda professionale del lavoratore, oltre che degli interventi di prevenzione della disoccupazione, soprattutto di quella di lunga durata.

Il D.Lgs. 469/1997 ha sancito la fine del monopolio pubblico e aperto la strada ad una serie di interventi normativi volti a costruire un sistema misto di servizi per l'impiego, che prevedesse la partecipazione dei privati all'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Una ulteriore evoluzione è stata rappresentata dal D.Lgs. 181/2000, poi modificato e integrato dal D.Lgs. 297/2002, con il quale è cambiata la definizione di disoccupato ai fini dell'erogazione del servizio: non è più sufficiente, infatti, essere privi di lavoro, ma è necessario dichiararsi disponibili ad accettare un lavoro congruo, e concordare, con gli operatori dei Servizi per l'impiego le modalità per la "ricerca di una attività lavorativa". A seguito dell'attuazione della Legge 68/1999, che ha riformato la Legge 482/68 che istituiva il cosiddetto "collocamento obbligatorio", e introdotto il concetto di "collocamento mirato", ai servizi per l'inserimento lavorativo è stato attribuito un ruolo fondamentale per combinare al meglio le capacità del disabile e le esigenze delle imprese. L'intento della riforma è stato, nel complesso, quello di rendere i servizi il più possibile orientati verso i bisogni dell'utente, integrando i diversi strumenti di intervento disponibili. Lo sforzo dei Servizi per l'impiego è stato, quindi, quello di passare da una attività di collocamento di tipo assistenzialistico, a una nuova visione del mercato del lavoro in cui i Centri per l'impiego avessero un ruolo attivo di promozione dell'occupazione.

Secondo Villa¹⁹³, tuttavia, l'ampliamento delle competenze dei CPI seguito al processo di riforme del mercato del lavoro è avvenuto senza che venissero chiarite nello specifico le nuove funzioni e gli scopi del servizio pubblico e venisse adeguatamente potenziato il sistema della rete dei CPI, già carente per risorse e personale. Un'altra carenza, continua Villa, è rappresentata dalla mancanza di unitarietà del sistema così creato: contrariamente a quanto accaduto in altri Stati membri negli stessi anni, in Italia non è stata, infatti, prevista l'istituzione di una agenzia nazionale di coordinamento centrale, limitandosi a definire gli standard di rilevazione dei sistemi informativi. La *European Employment Strategy*, aveva, invece, sottolineato, parallelamente alla necessità di realizzare un decentramento delle strutture di servizio, quella di costituire un "sistema nazionale unitario" che svolgesse funzioni di coordinamento.

Se consideriamo, invece, l'utenza dei Servizi pubblici per l'impiego, uno degli elementi caratterizzanti è rappresentato dall'accresciuta presenza della componente straniera, che è anche indice della progressiva stabilizzazione delle comunità straniere nel nostro paese. L'incidenza degli stranieri sul totale dei non occupati che hanno presentato una dichiarazione di disponibilità corrisponde, nel 2008, al 6%¹⁹⁴. Se si considerano le diverse aree geografiche è il Nord-est ad avere la maggiore presenza di utenti stranieri (17,8%), seguita dal Nord-ovest (14,8%) e dal Centro (8,8%), mentre la percentuale al Sud e nelle Isole è molto minore (1,2%). Si tratta di dati che colgono la diversa distribuzione della popolazione straniera sul territorio, ma anche la diversa concentrazione del volume degli iscritti ai CPI.

Sono soprattutto le province del Nord-est ad aver attivato servizi specifici per il *target* "immigrati" (33,3% sul totale). In particolare sono stati attivati servizi di mediazione culturale o Sportelli dedicati come quello rivolto alle badanti.

Da quanto riportato anche nel Rapporto ISFOL 2009: a fronte di una popolazione italiana in cerca di lavoro, tra i 15 e i 64 anni, corrispondente a più di tre milioni di individui nel 2008, il 56,3% di essi ha visitato un CPI almeno una volta. Bisogna tuttavia distinguere tra coloro che hanno semplicemente visitato il CPI e coloro che hanno sottoscritto la "Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro", che certifica lo stato di disoccupazione e da cui deriva la possibilità di accedere effettivamente ai Servizi per l'impiego. Tra le persone in cerca di occupazione nel 2008, l'87% di coloro che hanno visitato un CPI nei due anni precedenti risulta iscritto alle liste di collocamento (1.118.000 persone), e, di questi, il 95,5% ha rilasciato la Dichiarazione di disponibilità¹⁹⁵.

Il target di soggetti svantaggiati cui le amministrazioni provinciali dedicano maggiore attenzione è quello dei disabili¹⁹⁶: l'83% delle amministrazioni, a livello nazionale dichia-

193. Villa M. (2009), La divisione territoriale delle politiche del lavoro in "La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia" a cura di Y. Kazepov, Carocci, Roma.

194. ISFOL (2009), *Monitoraggio dei Servizi per l'impiego 2008*, ISFOL, Roma.

195. ISFOL (2009), *Rapporto 2009 ISFOL*, Roma.

196. *Op. cit.*

ra, infatti, di adottare un'attenzione specifica, in ottemperanza a quanto previsto dalla Legge 68/99 sul collocamento obbligatorio. I servizi per i disabili rappresentano ben il 69% dei servizi attivati per i target ed erogati a livello provinciale. Il dato può essere confrontato con quello dell'indagine ISFOL Plus 2008 sulla popolazione attiva italiana, da cui risultano circa 700 mila individui con problemi di autonomia continuativa, di cui il 12% alla ricerca di un'occupazione.

Per quanto riguarda l'utenza dei giovani tra i 18-24 anni, facendo ancora riferimento ai dati dell'indagine ISFOL Plus, tra le persone occupate nel 2008, la percentuale di chi ha dichiarato di aver visitato un CPI negli ultimi 12 mesi è del 42,9%, tra quelle non occupate e in cerca di lavoro, il 55,5%. Piuttosto elevata è la percentuale di giovani che ha formalizzato il percorso di attivazione al lavoro: il 76,2% sono stati i giovani occupati che si erano iscritti al Centro per l'Impiego e, tra quelli in cerca di occupazione, la percentuale ammonta al 79,9%¹⁹⁷.

Particolare attenzione, viene riservata anche alle donne, ai percettori di ammortizzatori sociali (entrambi al 68,6% a livello nazionale) e ai disoccupati di lunga durata (67,6%). Nello specifico, per le donne le amministrazioni provinciali del Centro hanno attivato il 95,2% degli interventi, mentre nel Nord-ovest l'87%. Per i percettori di ammortizzatori sociali sono le amministrazioni del Centro-sud (70%) e quelle del Nord-ovest (87%) ad aver avviato il maggior numero di interventi. I disoccupati di lunga durata, invece, ricevono particolare attenzione nel Nord-ovest, ma sono equamente rappresentati in quasi tutte le aree territoriali, ad esclusione delle Isole (30,8%).

Con gli interventi di riforma si è inteso introdurre il principio di condizionalità dell'eventuale erogazione di sussidi alla "disponibilità all'attivazione" da parte di chi è alla ricerca del lavoro. Ai Servizi per l'impiego è stato richiesto di rafforzare l'"occupabilità" dell'utente attraverso servizi di accoglienza, accompagnamento e sostegno al reinserimento.

Le azioni specifiche messe in atto per l'implementazione delle politiche attive del lavoro si sviluppano attraverso la stipula di un "Patto di servizio", che stabilisce un accordo tra il lavoratore – che dichiara la propria disponibilità ad accedere ad un percorso di inserimento lavorativo e ad accettare un'offerta di lavoro definita "congrua" – e il Centro per l'impiego, che è tenuto all'erogazione del servizio specifico di cui l'utente ha bisogno: orientamento, formazione o inserimento lavorativo.

Il Patto di servizio agisce da "filtro" tra gli utenti potenziali e quelli realmente disponibili e permette la costruzione di un percorso individuale per il disoccupato.

Il servizio di accoglienza rappresenta il primo momento di contatto tra l'utente e il Centro per l'Impiego e può fornire semplicemente informazioni ovvero erogare un vero e proprio servizio di orientamento e indirizzare verso le altre attività del Centro. L'orientamento vero e proprio viene effettuato principalmente attraverso il colloquio individuale e nella maggioranza dei casi rappresenta il servizio più qualificante del

197. *Op. cit.*

Centro per l'impiego¹⁹⁸. Dalla prima fase di orientamento, durante la quale si compila la "scheda personale" dell'utente, si passa al cosiddetto "orientamento di secondo livello", durante il quale si costruisce il "Piano di azione individualizzato". L'utente viene quindi indirizzato verso un percorso di inserimento lavorativo attraverso tirocini, o rinviato alla formazione professionale, qualora in fase di orientamento se ne rinveniva la necessità. Dai dati disponibili, con riferimento alle attività di rinvio alla formazione, la maggior parte dei Centri fornisce servizi di informazione, mentre una percentuale, non superiore al 50%, fa ricorso allo strumento del *voucher* formativo¹⁹⁹.

In alcuni Centri per l'impiego, oltre ad essere presenti servizi rivolti a specifici *target* (immigrati, disabili, disoccupati di lunga durata) è attivo un servizio di inclusione sociale che lavora in collaborazione con servizi analoghi degli altri Cpi, facendosi carico di identificare le necessità di supporto alla persona svantaggiata disoccupata, al fine di inserirla nel mercato del lavoro.

Il servizio per l'inclusione sociale rappresenta un servizio specialistico, con competenze multidisciplinari (cfr. par. 3.2): collabora con i servizi sociali, sanitari e della giustizia, occupandosi di sostenere le persone svantaggiate nei percorsi di avvicinamento e concreto inserimento lavorativo nelle cooperative sociali e nelle diverse realtà economico-produttive locali. La "cooperativa sociale" (cfr. par. 3.2) viene individuata, infatti, come uno dei soggetti che meglio di altri è in grado, in alcuni casi, di offrire ai lavoratori svantaggiati un progetto che integra lavoro, formazione e reinserimento sociale. Il Servizio di inclusione lavorativa, attraverso la cosiddetta "presa in carico integrata", sostiene soggetti che incontrerebbero difficoltà insuperabili, qualora affrontate autonomamente, nelle fasi di preparazione all'inserimento lavorativo ed in quelle di mantenimento. Sulla base delle informazioni fornite dai servizi sociali e sanitari viene creata una banca dati delle persone svantaggiate che sono avviate ad un primo colloquio per la verifica e la valutazione della presa in carico. Si inizia quindi la costruzione di progetti individualizzati di inserimento lavorativo e la promozione dell'attivazione delle procedure relative agli incentivi previsti per le aziende che assumano persone svantaggiate. I soggetti svantaggiati oggetto delle politiche di inclusione necessitano, infatti, più che di una generica assistenza che ne promuova il benessere, di essere inseriti socialmente e lavorativamente al fine di raggiungere una propria autonomia.

I SPI svolgono un ruolo centrale nella transizione da politiche di welfare a quelle di *workfare*: l'erogazione di ammortizzatori sociali è condizionata, infatti, come si è visto, alla sottoscrizione del Patto di servizio. La Legge 2/2009 prevede che "l'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro".

198. ISFOL (2009), *Monitoraggio dei Servizi per l'impiego 2008*, ISFOL, Roma.

199. *Idem*.

I Servizi pubblici per l'impiego lavorano in collaborazione con le Agenzie private per il lavoro e tendono ad assumere, rispetto ad esse, un ruolo complementare. I primi, infatti, hanno tra i propri utenti soprattutto soggetti (per lo più svantaggiati) in cerca di lavoro, mentre le Agenzie concentrano i loro servizi maggiormente sul lato della domanda di lavoro.

Un elemento di criticità più volte evidenziato nel monitoraggio dei SPI riguarda il funzionamento dei servizi rivolti alle imprese, che pure rappresentano uno snodo fondamentale per il mercato del lavoro locale.

Il sistema dei Servizi per l'impiego risulta sbilanciato più verso l'offerta di lavoro che verso la domanda come è dimostrato, ad esempio, dalla mancanza di un protocollo standard rivolto alle aziende, simile a quello per i disoccupati e definito dal D.Lgs.181. Il Sistema dei servizi alle imprese sconta, d'altra parte, un atteggiamento da parte datoriale dovuto all'abitudine di considerare i servizi pubblici come fornitori, prevalentemente, di una manodopera cui si associano benefici fiscali e contributivi²⁰⁰.

Un forte divario nei servizi offerti sul territorio dai SPI si riscontra tra strutture operative nel Centro-nord, orientate all'erogazione di servizi personalizzati, e quelle del Mezzogiorno, in cui prevalgono servizi tradizionali e legati ad adempimenti amministrativi²⁰¹. Dall'Indagine Plus 2008 si rileva che, in Italia, solo il 12,7% degli individui che hanno visitato un Cpi nel biennio di riferimento della rilevazione ha successivamente trovato un'occupazione. In particolare, il dato relativo al Nord è del 19,1% e quello del Sud e Isole del 8,5%²⁰². In effetti, dall'Indagine Plus, tra i vari canali di ricerca del lavoro, i Servizi per l'impiego sono tra quelli che raggiungono minori risultati di successo. Il dato è, peraltro, confermato per quanto riguarda, ad esempio, i disabili, per i quali le probabilità di successo rispetto ad altri canali, informali, quali parenti, amici e conoscenti, sono inferiori malgrado il ruolo svolto dai SPI in relazione al collocamento obbligatorio e mirato.

Secondo Villa, le politiche attive del lavoro in Italia non hanno svolto un sufficiente sostegno all'offerta: limitandosi a guardare al lato della domanda, agevolando le scelte imprenditoriali, hanno mancato il loro obiettivo di assolvere alla funzione di sostegno all'inclusione sociale, soprattutto dei soggetti svantaggiati e nelle aree meno dinamiche del paese. Lo stesso Patto di servizio, col quale si è voluta eliminare la discrepanza tra numero di iscritti agli Uffici di collocamento e numero di disoccupati risultanti dalle indagini sulle forze lavoro dell'Istat, oltre a contrastare il fenomeno per cui l'iscrizione era effettuata solo al fine di ottenere benefici relativi alla ricerca di lavoro, dà luogo ad una relazione contrattuale i cui termini risultano piuttosto aleatori. La disponibilità

200. ISFOL (2009), *Monitoraggio dei Servizi per l'Impiego 2008*, ISFOL, Roma.

201. Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali (2008), *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma.

202. ISFOL (2009), *Rapporto 2009 ISFOL*, ISFOL, Roma.

di servizi specifici, infatti, dipende dalle Regioni e da altri enti, diversi dai CPI che, con le risorse attualmente disponibili, hanno difficoltà a rispondere alle reali necessità dei mercati del lavoro locali.

L'intervento dei SPI, in conclusione, secondo Grasseni, Origo e Samek (Grasseni, Origo e Samek 2008) non pare adeguato alle necessità di una situazione come quella italiana, gravata da problemi strutturali, quali il ritardo nello sviluppo e la disoccupazione involontaria.

Il sistema del "coordinamento aperto" promosso dalla SEO se, da un lato, ha contribuito a creare un confronto tra i paesi europei soprattutto per quanto attiene alla classificazione delle politiche per l'occupazione e nell'individuazione dei target di riferimento (disoccupati di lunga durata, donne, disabili, anziani...), dall'altro, ha lasciato inalterata la variabilità dell'insieme di interventi messi in atto nei diversi Stati membri, sulle quali pesano condizioni di contesto differenti²⁰³. Secondo questi autori, la SEO è intervenuta soprattutto a rafforzare il sistema di intervento sul mercato del lavoro italiano, avvicinandolo a quello degli altri paesi europei²⁰⁴, più che a innalzare il livello dell'occupazione. L'entità dei bisogni dell'utenza è, in effetti, tale da essere difficilmente soddisfatta: gli operatori, soprattutto nei grandi centri urbani, hanno a che fare con un enorme numero di iscritti, associato sovente a condizioni di scarsa dinamicità del mercato del lavoro locale²⁰⁵.

Resta infine da sottolineare le necessità complessive legate alla *governance* di un sistema di soggetti diversi cui fanno capo le politiche attive e i servizi di welfare locale: lo Stato, le Regioni, l'INPS, i Centri per l'impiego. In alcuni paesi europei (Austria, Finlandia, Spagna, Regno Unito, Germania, Paesi Bassi, Norvegia, Spagna) sono stati creati sistemi integrati per la gestione di servizi all'impiego e dei trattamenti di disoccupazione. In Italia sono state attivate delle collaborazioni tra INPS e Centri per l'impiego grazie alla circolare n. 136 del 2006 "con l'obiettivo di creare valore per cittadini ed imprese, oltre che razionalizzare e semplificare l'attività della pubblica amministrazione, ottimizzare l'utilizzo delle risorse e contenere i costi".

Dall'indagine ISFOL, il caso dei Centri Integrati per l'impiego rappresenta uno degli esperimenti condotti, soprattutto nel Centro-nord, su sollecitazione delle Province, al fine di semplificare le procedure burocratiche. Raramente si tratta di interventi strutturali, più spesso, non si è creata una vera e propria integrazione tra i servizi, ma piuttosto una collaborazione in parallelo che, tuttavia ha portato ad una velocizzazione nella liquidazione delle pratiche di disoccupazione e una agevolazione nella constatazione dei soggetti effettivamente aventi diritto ai sussidi.

203. Grasseni M., Origo F., Samek M. (2008), *Strategia europea per l'occupazione e politiche attive del lavoro in Italia*, in Rosati D.S. (a cura di), *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007)*, ISFOL, Roma.

204. *Op. cit.*

205. Baronio G., Marocco M. (2010), *Il caso dei "Centri Integrati per l'Impiego": le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia*, Studi ISFOL, ISFOL, Roma.

L'analisi dei Centri integrati per l'impiego offre lo spunto per una riflessione sulla necessità di riformare ulteriormente il sistema italiano dei Servizi per l'impiego nel loro complesso. Ciò permetterebbe, tra l'altro, di consolidare le sanzioni in caso di iscritti per motivi puramente amministrativi, da una parte, e "offrire solidi percorsi di inserimento lavorativo e di rafforzamento dell'occupabilità"²⁰⁶ dall'altra.

Un risultato interessante nella valutazione dell'efficacia dei SPI, nell'indagine ISFOL "Servizi pubblici per l'impiego: una analisi di efficacia dell'attività di intermediazione" (ISFOL 2007), ha evidenziato che, se nel breve periodo (3 mesi) gli impegni derivanti dall'iscrizione ad un CPI possono essere messi in relazione inversa con la probabilità di trovare un lavoro, nel lungo periodo (oltre i 12 mesi) tale probabilità cresce di circa il 7-8%, rispetto a quella di chi non usufruisce dei servizi (29,7%). Nel breve periodo, infatti, l'utente dei servizi può rimanere completamente assorbito dalle attività che gli vengono proposte – formazione, orientamento – con un effetto di *lock-in*; mentre in un secondo momento beneficia effettivamente dei risultati conseguenti dalla partecipazione a tali attività.

Nell'attuale situazione di crisi economica la maggior parte dei Servizi per l'impiego europei ha risposto introducendo una maggiore flessibilità nei criteri di eleggibilità per l'ottenimento dei sussidi di disoccupazione, per l'accesso ai servizi di intermediazione o ai programmi di inserimento lavorativo. In alcuni casi si è provveduto a rafforzare i rapporti di partnership tra Servizi per l'impiego pubblici e quelli privati²⁰⁷.

In Italia la crisi ha portato al deteriorarsi della condizione dei soggetti svantaggiati e ha reso evidente la necessità di riformare "un sistema che attualmente non pare attrezzato per sostenere adeguatamente le molteplici transizioni che caratterizzano la vita professionale degli individui"²⁰⁸.

L'Accordo Stato Regioni del 13 febbraio 2009 ha attribuito ai servizi di intermediazione, ricollocazione e formazione, un ruolo fondamentale, rendendo in questo modo il sistema dei SPI un soggetto di fondamentale importanza nella gestione delle crisi occupazionali. Tuttavia, in Italia, l'entità della spesa per le politiche del lavoro è, da quanto si rileva dall'analisi dei dati relativi a periodo 2001-2006²⁰⁹, sempre molto inferiore rispetto a quanto destinato alle politiche passive. L'attuale situazione di crisi ha ulteriormente contribuito a spostare l'equilibrio tra politiche attive e passive a favore di queste ultime, con l'ampliamento del numero dei beneficiari delle misure di sostegno e dell'entità delle stesse.

In chiusura, a titolo esemplificativo di un modello d'intervento specifico messo in atto attraverso i Servizi per l'impiego, si vuole ricordare il Programma Pari, tra quelli che in

206. *Op. cit.*

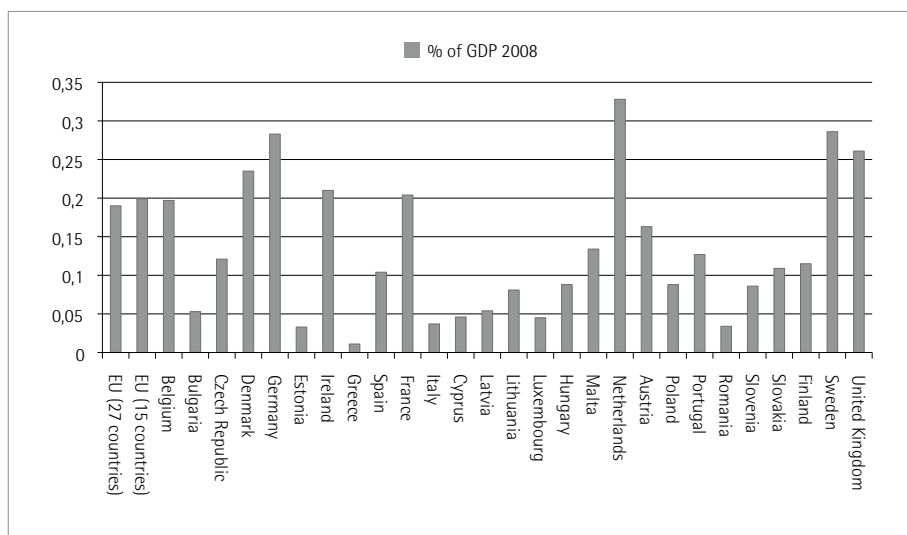
207. ILO (2009), *Public Employment Services Responses to the Global Economic Crisis 2009*.

208. ISFOL (2009), *Monitoraggio dei Servizi per l'Impiego 2008*.

209. ISFOL (2009), *Le situazioni di crisi occupazionale e il ruolo dei Servizi per l'impiego*.

Italia hanno maggiormente contribuito a realizzare l'integrazione tra politiche attive e passive. Il Programma si rivolge ai lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali o di indennità e sussidio legati allo stato di disoccupazione ed ha un'ampia diffusione in molte regioni italiane. I destinatari vengono inseriti in un percorso di reimpiego, che prevede l'erogazione di un *voucher* da utilizzare per corsi di formazione e di cui beneficia direttamente il lavoratore o l'impresa, nel caso sia necessario adattare le competenze del lavoratore assunto alle proprie esigenze. Il programma comprende anche un sostegno al reddito per il lavoratore non percettore di indennità o sussidio legato allo stato di disoccupazione e un incentivo all'assunzione per l'impresa. L'obiettivo del programma è il ricollocamento in azienda o l'autoimprenditorialità: nel primo caso il lavoratore viene sostenuto con colloqui periodici e accompagnato nel confronto con il referente aziendale. Nel caso dell'accompagnamento alla creazione di impresa, si effettua un'attività di ricerca finalizzata ad individuare le potenzialità e le opportunità economiche del territorio e si supporta l'utente nella progettazione dell'iniziativa imprenditoriale.

Figura 3.9 Spesa per i Servizi pubblici per l'impiego (SPI) in percentuale al PIL. Anno 2008



Fonte: EUROSTAT 2008

3.4 Il ruolo dell'economia sociale: le imprese sociali di inserimento lavorativo*

I modelli europei di impresa sociale di inserimento lavorativo

La Commissione europea ha più volte dedicato attenzione all'economia sociale adottando, già a partire dagli anni Novanta, alcune misure dirette e indirette finalizzate a sostenere la conoscenza, crescita e sviluppo delle capacità progettuali di quelle istituzioni che agiscono nell'ambito delle politiche attive del lavoro, sociali e di sviluppo locale. Da ultimo, anche il Parlamento europeo²¹⁰ con una Risoluzione proposta dalla Commissione parlamentare per l'Occupazione e gli Affari Sociali aveva invitato gli Stati membri a sostenere l'azione dell'economia sociale per il perseguimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona 2010, tra cui quelli specifici legati all'inserimento sociale ed occupazionale dei soggetti a rischio di esclusione. Tali organizzazioni, che assumono nei singoli ordinamenti nazionali diverse tipologie giuridiche, ma nell'Unione europea sono comunemente denominate imprese sociali di inserimento lavorativo (*WISEs*)²¹¹, presentano alcuni aspetti che le rendono, in particolare, strumento privilegiato di *policy* nell'ambito della Linea guida 19, "*Ensure inclusive labour markets, enhance work attractiveness, and make work pay for job-seekers, including disadvantaged people, and the inactive*", della SEO per il biennio 2008-2010²¹².

Un aspetto rilevante riguarda la peculiarità della natura relazionale dei beni prodotti e della specificità dell'organizzazione del lavoro, che costituiscono sia una componente del prodotto che queste organizzazioni immettono nel mercato, sia uno strumento che rende più attrattivo e più accessibile l'ambiente di lavoro ai soggetti più fragili che hanno bisogno di accompagnamento. L'altro aspetto riguarda la produzione e l'accessibilità di un maggior numero di servizi di accompagnamento a sostegno dell'occupazione (da quelli formativi a quelli sociali).

Le *WISEs*, definite dai principali network europei di ricerca sull'economia sociale²¹³ come soggetti economici il cui obiettivo principale riguarda l'inserimento sociale ed occupazionale delle fasce deboli del mercato del lavoro, sono presenti nei Paesi europei con una pluralità di modelli e in diversi settori economici, soprattutto, ad esempio, nei settori dell'artigianato, rifiuti e riciclo, mantenimento verde pubblico e recupero edilizio.

* Di Chiara Giorio.

210. Processo verbale della seduta del 18 febbraio 2009, (2008/2250 (INI) del 19.02.2009.

211. Work Integration Social Enterprise.

212. Le misure attive e preventive del mercato del lavoro incluse nella Linea guida 19 della SEO sono: puntuale identificazione dei bisogni; assistenza alla ricerca di lavoro; orientamento e formazione come parte di piani di azione personalizzati; servizi sociali necessari al supporto dell'inclusione di coloro che sono più lontani dal mercato del lavoro; contribuire a combattere la povertà.

213. European Research Network (EMES), Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative (CIRIEC).

La discriminante rispetto alle imprese tradizionali che erogano servizi per l'occupazione non riguarda tanto la presenza o meno del fine di lucro, quanto la comune finalità sociale (l'inserimento occupazionale e sociale). L'eterogeneità dei modelli, presenti con diverso peso ormai in quasi tutti i Paesi comunitari, riguarda non solo la forma giuridica, ma anche le modalità specifiche mediante cui avviene l'inserimento lavorativo, lo status giuridico-occupazionale dei beneficiari-lavoratori in inserimento, le caratteristiche della formazione erogata e dei target group (beneficiari diretti) delle attività d'impresa²¹⁴.

L'inclusione lavorativa può essere o strumento o fine dell'inclusione sociale, mentre l'inserimento occupazionale dei soggetti vulnerabili può avvenire attraverso la combinazione o meno di tre modalità: creazione di un'attività produttiva, l'accompagnamento personalizzato e la formazione qualificata²¹⁵.

I modelli giuridici riconosciuti nei singoli Paesi dell'Unione sono raggruppabili in 4 tipologie diverse in base alla modalità di inserimento lavorativo.

Una prima modalità individuata è quella dell'occupazione transitoria. Obiettivo di tale tipologia di impresa è offrire ai soggetti che hanno più difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro un'esperienza transitoria di lavoro o di formazione *on the job*, per acquisire competenze spendibili sul mercato del lavoro aperto in una fase successiva. I beneficiari di questa tipologia di impresa, presente in particolare in Francia e Germania, sono soprattutto giovani con deficit formativi o lavoratori con contratti di lavoro temporanei. Una seconda tipologia di imprese sociali propone, ai lavoratori esclusi o a rischio di esclusione lavorativa, servizi di sostegno alla creazione di un'attività lavorativa imprenditoriale, aiutandoli gradualmente a passare da un mercato protetto ad un mercato aperto, inizialmente anche con l'ausilio di finanziamenti pubblici.

Una terza tipologia di imprese prevede modalità di inserimento professionale in un ambiente di lavoro protetto, attraverso sussidi economici pubblici permanenti. Questa modalità di inserimento, utilizzata da imprese sociali del Portogallo, Svezia e Irlanda, ha come beneficiari quei soggetti che presentano difficoltà permanenti ad entrare nel mercato del lavoro aperto, quali i diversamente abili gravi a livello fisico e mentale. Per questi soggetti l'inserimento occupazione è strumento finalizzato all'inserimento sociale. Infine una quarta modalità di inserimento lavorativo ha come finalità il reinserimento sociale. Al centro della proposta sono le attività di socializzazione, che avvengono in

214. Numerose ricerche compiute dai *network* dell'economia sociale riconosciuti dalla Commissione europea hanno contribuito negli ultimi anni a delineare una mappa tipologica e quantitativa dei modelli di impresa sociale di inserimento lavorativo attive negli Stati membri dell'Unione. In particolare, si intende in tale lavoro far riferimento allo studio del *network* europeo EMES del 2004 su 39 modelli giuridici di WISEs in 10 Paesi europei (Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna, Svezia, Regno Unito).

215. Davister C., Defourny J., Gregoire O., (2011), *Les Entreprises Sociales D'insertion dans l'Union Europeenne: un aperçu general*, WP no. 03/11, EMES network.

contesti fortemente protetti, attraverso esperienze occupazionali destrutturate e non professionalizzanti, che non permettono ai beneficiari di acquisire lo status di lavoratore. La distribuzione per Paese delle tipologie di imprese sopra individuate è riassunta dalla tab. 3.7, che permette di osservare la ricchezza tipologica delle imprese sociali che si situano a cavallo tra le politiche attive del lavoro quelle per l'inclusione sociale. Solo la Svezia riconosce giuridicamente modelli di impresa sociale che agiscono esclusivamente in contesti di mercato protetto, al contrario dell'Italia che con la cooperazione sociale di tipo B persegue obiettivi di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati mediante esperienze di autoimprenditorialità.

Il contributo delle imprese sociali alle politiche occupazionali è misurabile anche attraverso l'analisi dello status giuridico-lavorativo dei lavoratori in inserimento. Le *WISEs* europee sotto questo profilo si suddividono in tre macro-tipologie: quelle che prevedono un contratto di lavoro remunerato, quelle che offrono al beneficiario-lavoratore in formazione *benefit* non di natura economica (la formazione) e quelle che offrono primariamente beni relazionali (socializzazione) e quindi consentono al lavoratore di riacquisire o acquisire uno status sociale positivo e riconosciuto dalla comunità di riferimento (appartenenza sociale).

Le imprese sociali che appartengono al primo gruppo vengono inserite a pieno titolo nell'ambito delle politiche attive per l'occupazione. Queste organizzazioni produttive applicano contratti di lavoro che fanno riferimento all'ordinamento giuslavorista del Paese di riferimento, utilizzando tipologie di contratto tipiche e atipiche, con salari più o meno in linea con quelli dei lavoratori degli stessi comparti delle imprese tradizionali.

Le imprese sociali di transizione (Il gruppo), si inseriscono più a cavallo tra le politiche attive per l'occupazione e le politiche proprie del sistema della formazione professionale. Esse non applicano al lavoratore in formazione dei contratti che prevedono salari monetari, ma offrono per un periodo limitato di tempo (in genere 12 o 24 mesi) esperienze di formazione e lavoro (formazione *on the job*), ponendosi come anello di congiunzione tra i servizi formativi, occupazionali e sociali.

L'esperienza occupazionale che caratterizza il terzo gruppo si situa invece più a cavallo tra il sistema delle politiche occupazionali e quello socio-assistenziale, in quanto presenta un ambiente, e condizioni socio-lavorative, dove sono centrali gli aspetti relazionali, e il lavoro, non remunerato, è considerato come mero strumento di socializzazione.

Tabella 3.7 Modalità di inserimento lavorativo nei modelli di WISEs. Anno 2004

| Stato membro | Inserimento lavorativo di transizione/ formazione on the job | Inser. lav. stabile in mercato aperto | Ins.lav. in mercato protetto | Recupero sociale mediante att. lavorativa | Totale tipologie di WISEs disciplinate |
|--------------|--|---------------------------------------|------------------------------|---|--|
| Belgio | X | X | X | X | 9 |
| Finlandia | X | X | | | 2 |
| Francia | X | X | | X | 7 |
| Germania | X | X | | | 4 |
| Irlanda | X | X | X | | 3 |
| Italia | X | X | | | 1 |
| Portogallo | X | | X | | 2 |
| Spagna | X | X | X | X | 4 |
| Svezia | | | X | X | 2 |
| Regno Unito | | X | X | | 5 |
| Totale | | | | | 39 |

Fonte: EMES, 2004

Come si evince dalla tab. 3.8, la maggior parte dei modelli di impresa sociale si posiziona nel primo gruppo, con una copertura in tutti gli Stati membri esaminati, rafforzando così il peso dell'economia sociale in relazione agli inserimenti lavorativi dei soggetti svantaggiati in contesti di mercato non protetto o semi-protetto. Per alcuni Paesi (Italia, Regno unito e Finlandia) i modelli giuridici di impresa sociale prevedono solo queste tipologie di contratto di lavoro strutturato. Il secondo e terzo gruppo di tipologie di imprese, più residuali, sviluppano percorsi di inserimento lavorativo indirizzati, come si vedrà più avanti, in modo più specifico a quei target dello svantaggio più lontani dal lavoro e con tassi di produttività che si discostano notevolmente dai valori medi. La formazione occupa un posto rilevante nei percorsi di inserimento lavorativo e inclusione sociale offerti da tutti i modelli di impresa sociale presenti in Europa. Le modalità di erogazione della formazione, strettamente correlate agli obiettivi specifici delle imprese sociali, sono di due tipi: formazione professionale *on the job* e "strutturata", anche se nello sviluppo delle esperienze la maggior parte delle tipologie di impresa sociale (tab. 3.9) utilizza entrambe le modalità, combinando esperienza professionale, formazione teorica ed esperienza di socializzazione. Esiste altresì un altro tipo di correlazione tra

formazione erogata e lavoro offerto. Le imprese sociali di transizione utilizzano preferibilmente moduli formativi strutturati, spesso in combinazione con esperienze *on the job*. All'opposto, per le organizzazioni che offrono un lavoro stabile, sia esso autofinanziato che sostenuto da fondi pubblici, l'esperienza lavorativa diviene il luogo privilegiato di acquisizione di competenze individuali e sociali, sia di tipo professionale che relazionale.

Tabella 3.8 STATUS lavorativo nei modelli di WISEs. Anno 2004

| | Tipologie WISEs | Paese |
|--|-----------------|--|
| Contratto a t.determinato | 20 | F(4), Fin (2), G (3), I(1), Irl (3), P(1), Sp (1), SW(2), UK(3) |
| Contratto a t. indeterminato | 23 | B(7), F(2), Fin (1), G(1), I(1), Irl(2), P(1), Sp(3), SW(1), Uk(4) |
| Contratto di formazione (no remunerazione, si benefit) | 7 | B(1), F(2), Irl(2), P(1), Sp(1) |
| Lavoratore protetto (supporto sociale) | 7 | B(1), F(1), G(1), Irl(2), SP(1), SW(1) |

Fonte: EMES, 2004

Tabella 3.9 Quale formazione nelle WISEs. Anno 2004

| | N. tipologie WISEs | Paesi |
|-------------|--------------------|---------------------------------|
| On the job | 14 | D, B, F, P, Uk |
| Strutturata | 5 | B, F, UK, SV |
| Formula mix | 20 | D, E, F, Fin, I, Irl, P, UK, SV |

Fonte: EMES, 2004

Un altro punto di osservazione dei modelli europei di impresa sociale di inserimento riguarda le caratteristiche dei beneficiari delle attività di inserimento (target group). Nell'ottica delle politiche attive del lavoro, la tipologia di svantaggio viene posta in relazione agli ostacoli che si presentano nell'entrare o nel rimanere nel mercato del lavoro²¹⁶, diversamente dai sistemi di *welfare* assistenziali classici, che definiscono in modo preciso e con accezioni necessariamente più statiche le categorie di soggetti svantaggiati. L'inquadramento dei problemi dello svantaggio in relazione all'inserimento lavorativo richiede anche un'accezione più interdisciplinare del concetto di produttività,

216. Reg. (CE) n. 2204/2002.

uscendo anche dai canoni classici della disciplina economica. L'incapacità o meno a svolgere una determinata attività può dipendere da fattori fisici ma anche da fattori sociali e culturali, per cui può risultare insufficiente e poco significativo, ai fini della programmazione dei percorsi personalizzati di inserimento, l'utilizzo delle due macro categorie dei diversamente abili a livello fisico o psichico e di coloro che presentano svantaggi di natura socio-culturale. Appare invece più proficuo individuare i singoli ostacoli che hanno portato all'inattività o inoccupazione: esclusione sociale, deficit di competenze, bassa qualifica, appartenenza a minoranze etniche. A questa finalità sembra rispondere la maggior parte delle figure giuridiche di impresa, che non contiene un quadro definitorio preciso delle categorie di svantaggiati verso cui indirizzarsi, ma rimanda ai dirigenti delle organizzazioni la facoltà di scelta dei *target group* verso cui indirizzare la propria attività, consentendo così un'adattabilità maggiore ai mutamenti dei contesti socio-occupazionali. Fanno eccezione solo le cooperative sociali di tipo B italiane e le imprese di inserimento di Francia e Belgio (tab. 3.10) che a livello giuridico, però, incarnano un'apparente contraddizione: utilizzano categorie di stampo socio-assistenziale su formule organizzative di intervento più innovativo di inclusione attiva. Tutte le tipologie di impresa prevedono percorsi specifici per una o l'altra delle macro-tipologie, in quanto richiedono ambienti lavorativi specifici in grado di fare affrontare gli ostacoli di natura sociale (deficit di socializzazione e di capacità relazionale), professionale (basse qualifiche, deficit formativi) e di tipo fisico, ricostruendo un migliore tasso di produttività dell'organizzazione a partire da essi.

Tabella 3.10 Tipologia dei target group per tipologia di impresa sociale. Anno 2004

| Personne con disabilità fisica o mentale | Personne con problemi sociali | Disoccupati di lunga durata | Giovani con bassa qualificazione | Minoranze etniche/ culturali | Donne vulnerabili |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------|--|------------------------------------|----------------------|
| G3 | B 4 | G4 | G4 | SP1 | G1 |
| B 3 | SP4 | B 5 | B 1 | F 1 | F 2 |
| SP3 | F 3 | E 1 | SP1 | FIN | IRL 2 |
| FIN 1 | SW1 | F 5 | F3 | 1 | Uk 2 |
| I1 | Fin 1 | FIN 2 | FIN 1 | IRL 2 | |
| IRL 3 | I 1 | IRL 2 | IRL 2 | UK 2 | |
| P 1 | IRL 2 | P 1 | UK 2 | | |
| UK 1 | P 1 | UK 4 | | | |
| SW3 | UK 3 | | | | |

Fonte: EMES, 2004

La specificità italiana: la cooperazione sociale di tipo B

In Italia esistono tre tipologie organizzative che si avvicinano ai modelli di impresa sociale di inserimento lavorativo sopra richiamati, coniugando la finalità sociale (inserimento sociale e lavorativo) con attività di tipo produttivo: le cooperative sociali di tipo B, le cooperative sociali di tipo A²¹⁷ e le imprese sociali²¹⁸ che erogano servizi per l'occupazione.

La cooperazione sociale di tipo B per l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate rappresenta per l'Europa il prototipo di organizzazione di stampo imprenditoriale che promuove esperienze di inclusione attiva. Essa nasce infatti come organizzazione specializzata nel creare occupazione per le persone escluse o in fase di marginalizzazione dalle attività lavorative. La peculiarità di tale modello risiede innanzi tutto nell'obiettivo, che è rivolto a sviluppare "la domanda di quel tipo di lavoro e non il semplice sostegno all'offerta"²¹⁹. Non si tratta pertanto di occupazione protetta (*sheltered employment*), ma di un'attività produttiva che eroga formazione *on the job*.

Il quadro statistico di riferimento fotografa la cooperazione sociale di tipo B ancora come componente minoritaria non solo degli inserimenti lavorativi dei soggetti svantaggiati, ma anche dell'intero sistema delle cooperative sociali, anche se con un tasso di crescita costante (oltre il 20%, come dimostra la tab. 3.11) e con una distribuzione non omogenea sul territorio.

Tabella 3.11 La crescita delle cooperative negli ultimi 20 anni (%)

| | Prima del 1986 | 1986-1990 | 1991-1995 | 1996-2000 | 2001-2005 | Totale |
|------------------|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|
| Coop. tipo B | 11,2 | 10,7 | 18,3 | 34,1 | 25,7 | 100,0 |
| Coop miste (A+B) | 10,8 | 15,2 | 17,8 | 36,8 | 19,4 | 100,0 |

Fonte: ISTAT, 2007

Le attività economiche svolte da queste forme di impresa riguardano soprattutto quei servizi che non richiedono alte competenze e di tipo specialistico: manutenzione e cura per conto di enti pubblici e privati, *outsourcing* delle imprese profit, attività agricole ed artigianali di nicchia. Nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza le cooperative di inserimento sono attive quasi esclusivamente nei settori del commercio e servizi (77,2 %),

217. L. 381/91.

218. D.Lgs. 155/2006.

219. Depredi S. (2010), *L'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali italiane*, research paper, in [www. Euricse.eu/it](http://www.Euricse.eu/it).

mentre nelle regioni dell'Obiettivo competitività vi è una presenza un po' più significativa anche nei settori industriale e agricolo (rispettivamente 19,1% e 22,6).

La forza di questo strumento sembra risiedere, pertanto, più nella dimensione innovativa che quantitativa, nelle modalità in cui si raccorda alle politiche attive per il lavoro della Strategia europea per l'occupazione. In una qualche misura, la cooperazione sociale di tipo B ha anticipato le politiche europee, promuovendo formule organizzative in grado di sviluppare la capacità produttiva di quei lavoratori che non sarebbero stati assorbiti dalle imprese tradizionali o dall'amministrazione pubblica. È sulla formula quindi che appare più opportuno porre l'accento per inquadrare la significatività del fenomeno nell'ottica della SEO. Gli inserimenti lavorativi nelle cooperative sociali, siano essi di natura temporanea o permanente, avvengono mediante assunzione con contratti di lavoro dipendente, piani personalizzati e attività integrate di inserimento.

Le organizzazioni della cooperazione sociale di inserimento sono in percentuale maggiore di dimensioni medio-piccole per numero di addetti, con un numero di lavoratori compreso tra 10 e 19 (tab. 3.13), più idonee a curare gli aspetti relazionali, considerati componente essenziale del recupero sociale e occupazionale.

Tabella 3.12 Cooperative sociali di tipo B per area di attività e Regione. Valori assoluti e % . Anno 2005

| | Regioni obiettivo convergenza (*) | | Regioni obiettivo competitività (**) Totale | | | |
|---------------------------|-----------------------------------|-------|--|-------|-------|-------|
| | V. a. | % | V. a. | % | V. a. | % |
| Agricola | 77 | 13,3 | 495 | 19,1 | 571 | 18,1 |
| Industriale e artigianale | 55 | 9,5 | 584 | 22,6 | 639 | 20,2 |
| Commercio e servizi | 447 | 77,2 | 1503 | 58,3 | 1950 | 61,7 |
| Totale | 579 | 100,0 | 2582 | 100,0 | 3160 | 100,0 |

* Comprese Reg. Phasing Out.

** Comprese Reg. Phasing In.

Fonte: ISTAT, 2007

Tabella 3.13 Cooperative sociali per numero di lavoratori (%). Anno 2005

| | 2003 | 2005 |
|----------|------|------|
| Nessuno | 2,6 | 2,1 |
| Da 1 a 5 | 26,8 | 28,5 |
| Da 6 a 9 | 15,5 | 15,1 |

»»

| | 2003 | 2005 |
|------------|------|------|
| Da 10 a 19 | 23,7 | 22,6 |
| Da 20 a 49 | 23,0 | 22,6 |
| Oltre 50 | 8,4 | 9,1 |

Fonte: ISTAT, 2005 e 2007

Peculiare è anche il metodo degli inserimenti lavorativi, che si discosta da quelli tradizionali limitati a dare sostegno all'offerta di lavoro dei soggetti deboli. Infatti, le cooperative sociali di tipo B per prime hanno sperimentato ed utilizzato delle figure professionali specifiche (tutor e accompagnatori con competenze relazionali) che affiancassero formatori e tecnici per il supporto ai lavoratori svantaggiati. Innovativi sono stati anche la figura del socio-lavoratore e la partecipazione, sia a livello economico sia sociale, dei lavoratori all'organizzazione. Come illustrato dalla tab. 3.14, i soci svantaggiati, insieme ai soci ordinari, che comprendono comunque tipologie di svantaggio nel mercato del lavoro non appartenenti alla definizione *ex lege* 381, rappresentano le categorie maggiormente cresciute nell'intervallo tra le due rilevazioni 2003 e 2005. La domanda di lavoro espressa da queste organizzazioni del terzo settore riguarda in maggioranza un contratto di lavoro dipendente, ma rilevanti appaiono anche le risorse umane del volontariato, considerate centrali per lo sviluppo della dimensione relazionale (tab. 3.15).

Tabella 3.14 Tipologie soci cooperative (%)

| | (%) 2003 | 2005 |
|---|----------|-------|
| Soci lavoratori ordinari | 38,0 | 40,2 |
| Soci collaboratori | 1,5 | 1,6 |
| Soci volontari | 12,8 | 12,4 |
| Soci svantaggiati | 12,8 | 38,0 |
| Altre tipologie di soci (utenti, sovventori, altro) | 25,6 | 22,5 |
| Soci persone giuridiche | 1,6 | 1,8 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

Fonte: ISTAT, 2005 e 2007

Tabella 3.15 Risorse umane nelle cooperative tipo B per anno rilevazione (%)

| | 2003 | 2005 |
|-----------------------|-------|-------|
| Dipendenti | 78,5 | 80,4 |
| Collaboratori | 4,8 | 4,9 |
| Lavoratori interinali | 0,3 | 1,3 |
| volontari e religiosi | 16,4 | 13,3 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

Fonte: ISTAT, 2005 e 2007

I lavoratori svantaggiati inseriti al lavoro nella cooperazione sociale di tipo B erano, nel 2005, oltre 30.000, di cui circa la metà disabili (tab. 3.16).

Tabella 3.16 Lavoratori coop B per tipologia di svantaggio, anni 2003 e 2005 (%)

| Modalità | 2003 | 2005 |
|--|-------|-------|
| Alcolisti | 2,4 | 4,3 |
| Detenuti ed ex detenuti | 5,6 | 8,7 |
| Disabili fisici, psichici e sensoriali | 49,2 | 46,4 |
| Disoccupati | 14,5 | 3,8 |
| Minori | 1,0 | 0,7 |
| Pazienti psichiatrici | 10,5 | 15,0 |
| Tossicodipendenti | 12,1 | 16,0 |
| Altro | 4,7 | 5,2 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

Fonte: ISTAT, 2005 e 2007

Tali numeri sembrano comunque fotografare un sistema ancora quantitativamente poco rilevante: i disabili inseriti mediante la cooperazione sociale rappresentano infatti meno del 10% di quelli inseriti in imprese tradizionali (con la L. 68/99 e L. 30/2003). Ancora meno significativi, e in diminuzione, sembrano essere i dati sugli inserimenti delle categorie dello svantaggio socio-culturale, legati all'ingresso e alla permanenza nel mercato del lavoro (disoccupati). Da notare comunque a tale riguardo che la L. 381/91

non prevede agevolazioni per i disoccupati ed altre categorie di svantaggio, che rientrano comunque nella categoria dei cosiddetti "normodotati". La lettura quantitativa però non deve essere disgiunta da quella qualitativa, basata sull'apporto innovativo di tali processi di inserimento, che si discostano dai modelli adottati dal mondo imprenditoriale tradizionale e, più di recente, dal pubblico impiego, per cui l'inserimento dei soggetti svantaggiati rappresenta solo un "comportamento responsabile" ma inefficiente. La portata potenzialmente innovativa della cooperazione B nell'ambito delle politiche attive per l'occupazione è maggiormente visibile nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza, dove le tipologie non tradizionali di soggetti svantaggiati sono presenti in proporzione maggiore rispetto alle aree economicamente più avanzate (tab. 3.17).

Tabella 3.17 **Lavoratori coop B per tipologia svantaggio e Regione (%)**

| | Regioni obiettivo convergenza | Regioni obiettivo competività | Totale |
|--|----------------------------------|----------------------------------|--------|
| Alcolisti | 1,8 | 4,6 | 4,3 |
| Detenuti ed ex detenuti | 7,2 | 8,3 | 8,2 |
| Disabili fisici, psichici e sensoriali | 42,5 | 47,1 | 46,5 |
| disoccupati | 11,4 | 2,8 | 3,9 |
| minori | 4,9 | 0,9 | 1,4 |
| Pazienti psichiatrici | 7,6 | 16,5 | 15,4 |
| Tossicodipendenti | 12,3 | 15,8 | 15,3 |
| Persone con altro disagio | 9,8 | 4,3 | 5,0 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: ISTAT, 2005 e 2007

Anche i modelli della cooperazione sociale di tipo A e dell'impresa sociale ex D.Lgs. 155/2006 offrono un contributo innovativo alle politiche inerenti all'inserimento occupazionale dei soggetti deboli nel mercato del lavoro.

Il primo modello, riconosciuto come produttore ed erogatore di servizi sociali, di formazione e orientamento, interviene nel sostenere l'ingresso o la permanenza nel mercato del lavoro dei lavoratori ordinari che presentano difficoltà di inserimento ma non appartengono alle rigide categorie imposte dalla normativa sulla cooperazione sociale di tipo B, vincolata al concetto di svantaggio antecedente alle politiche attive del lavoro. Occorrerà invece attendere per monitorare lo sviluppo ed i risultati che produrrà il nuovo istituto dell'impresa sociale che, rispetto alla cooperazione sociale (L. 381/91), presenta

meno vincoli per la definizione dei beneficiari dell'inserimento lavorativo, allargando la tipologia dei soggetti svantaggiati a quella proposta dalla Commissione europea (CE n. 2204/2002). A due anni dall'inizio effettivo dell'operatività della legge²²⁰, i primi dati di monitoraggio²²¹ registrano uno scarso utilizzo da parte degli imprenditori sociali del nuovo istituto, da attribuire probabilmente in parte all'assenza di politiche di incentivi e di sostegno.

La crisi economica e l'impatto sulla disponibilità di risorse da destinare alle politiche di inclusione è ipotizzabile che colpirà i più vulnerabili. Il ruolo che le imprese sociali (siano esse cooperative o imprese) di inserimento lavorativo possono giocare, in un contesto europeo di ridefinizione degli obiettivi di Lisbona, può essere rilevante nella misura in cui esse sono in grado di intercettare l'offerta dei nuovi target di svantaggio, soggetti normodotati ma con disagi legati alla perdita del posto di lavoro o delle normali possibilità occupazionali.

Alcuni studi di caso, condotti più di recente (2009) su campioni di soggetti normodotati lavoratori di cooperative sociali di tipo A e B²²², appaiono confermare tale ipotesi. In particolare risulta interessante il lavoro di *cluster*²²³ compiuto sui dati di una rilevazione ICSI su un campione di 900 lavoratori normodotati di cooperative A e B del Nord Italia. L'elaborazione statistica ha permesso di isolare 3 cluster di lavoratori, omogenei per età, titolo di studio e anzianità di servizio in cooperativa, caratterizzate da 3 tipologie diverse di debolezza sul mercato del lavoro.

Al primo gruppo di cluster (43,6% del totale degli intervistati) appartengono lavoratori ordinari, con un'età media bassa (38 anni) e con un elevato livello di scolarizzazione (il 23% è laureato, oltre il 90% del campione selezionato). Tale gruppo non presenta particolari difficoltà nel mercato del lavoro, ma ha vissuto una momentanea disoccupazione o è alla prima esperienza lavorativa. Il loro rapporto con l'organizzazione per cui lavorano è caratterizzato da un livello di fedeltà molto elevato.

Nel secondo gruppo di cluster sono compresi i lavoratori (25,8% degli intervistati) che presentano un'età media leggermente superiore (41 anni) e sono in possesso di diploma di scuola media e media-superiore. Essi appartengono alla categoria dei disoccupati di lungo periodo, che rimangono in cooperativa per assenza di reali alternative e presentano pertanto un basso livello di fedeltà all'istituzione lavorativa entro cui sono inseriti. Lo svantaggio occupazionale che presentano è legato ad un deficit di competenze professionali, dipendente spesso da un mancato aggiornamento formativo.

220. L'iter attuativo della legge è stato ultimato solo nel 2008, con l'istituzione della Sezione Speciale del Registro delle imprese delle Camere di Commercio, Industria e Artigianato (CCIA).

221. Mauriello D., Sodini P. (2009), *Le imprese sociali dal punto di vista delle Camere di commercio*, in Rapporto IRIS-Network, Donzelli editore, Pomezia.

222. Depredi S. (2010), *L'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali italiane*, op. cit.

223. Op. cit.

Al terzo gruppo, infine, appartiene il 30,6% degli intervistati, in maggioranza donne di età più elevata (43 anni) e in possesso del solo diploma di scuola media dell'obbligo. Tale gruppo associa ad un'anzianità lavorativa maggiore (almeno 15 anni) un livello di fedeltà all'organizzazione superiore agli altri due cluster. Per la maggioranza di tale gruppo, il lavoro in cooperativa ha segnato il rientro nel mercato occupazionale dopo un lungo periodo di inattività.

In conclusione, il trattamento dei dati ha permesso di dimostrare che, adeguatamente supportate dalle politiche pubbliche, le imprese sociali di inserimento lavorativo, sia nella formula cooperativa che in quella da ex D.Lgs. 155/06, possono rappresentare una domanda aggiuntiva di lavoro per tutti quei soggetti che a vario titolo presentano difficoltà ad entrare o rimanere nel mercato del lavoro e non vengono raggiunti, o almeno non inizialmente, dalle imprese di mercato.

4 La flexicurity come modello SEO di intervento pubblico per l'occupazione

4.1 Il modello teorico*

La Strategia di Lisbona con i suoi obiettivi basati sulla massima efficacia delle politiche attive e ponendo dei traguardi, in termini di percentuale di lavoratori occupati, uguali per tutti gli Stati membri, ha rappresentato, nell'ultimo decennio, il riferimento principe ogni qual volta si è affrontato il tema delle politiche del mercato del lavoro europeo. Il noto slogan "fare dell'Europa l'economia, basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica al mondo"²²⁴, lanciato mentre i Paesi in regola con i parametri di Maastricht si preparavano all'epocale cambiamento dovuto all'introduzione di una moneta unica, ha avuto un deciso effetto catalizzatore per qualsiasi riferimento alle politiche del mercato del lavoro europeo. Stretti tra una globalizzazione sempre più spinta e i problemi di una popolazione europea in continuo invecchiamento, gli Stati membri sono stati indotti ad adottare delle vere e proprie parole d'ordine, attorno alle quali incentrare ogni discorso o iniziativa su crescita e sviluppo a livello comunitario, ovvero puntare al massimo su un capitale umano altamente qualificato e favorire la creazione di un terreno lavorativo sempre più flessibile e sicuro.

La scelta di procedere per "slogan" come strumento di *policy*²²⁵ ha trovato il suo culmine nell'introduzione del termine *flexicurity* nel lessico comunitario²²⁶, termine che ha accompagnato il corso della Strategia di Lisbona, dalla fase della sua rivisitazione (2005), fino ad assumere la veste di linea guida autonoma nell'ambito degli Orientamenti per l'occupazione 2005-2008 (Orientamento n. 21)²²⁷.

* Di Sofia Demetrula Rosati.

224. Vertice di Lisbona, 2000.

225. Il procedere per "slogan" ha come obiettivo quello di favorire il Metodo di coordinamento aperto basato, tra l'altro, sulla definizione di obiettivi comuni quantificati attraverso indicatori statistici. In tal senso gli "slogan" accompagnano sempre più gli Orientamenti integrati per l'occupazione al fine di definire in maniera rapida ed efficace l'obiettivo comune da raggiungere.

226. L'introduzione "ufficiale" viene fatta risalire al *Summit* tripartito di Londra del 25 ottobre 2005.

227. Nel 2006 per rafforzare le politiche di *flexicurity* si ha l'istituzione, da parte della DG Employment, del Gruppo d'esperti d'alto livello con lo scopo di realizzare uno studio sulle "vie attraverso le quali incrementare la *flexicurity*" e la pubblicazione del Libro verde *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*.

Nata come risposta all'esigenza di migliorare la capacità di adeguamento dei lavoratori e delle imprese alla rapida evoluzione del mercato del lavoro, in particolare, per scongiurare i rischi di segmentazione, con il termine *flexicurity* ci si riferisce a "una strategia politica che tenta, in modo sincronico e deliberato di migliorare, da un lato, la flessibilità dei mercati del lavoro, la loro organizzazione e le relazioni che in essi si sviluppano e, dall'altro, di incrementare la sicurezza - sicurezza dell'occupazione e sicurezza sociale - in particolare per i gruppi più deboli all'interno e all'esterno del mercato del lavoro"²²⁸. Al momento della definizione degli orientamenti del 2008, in effetti, il termine *flexicurity* aveva già pervaso il linguaggio corrente ed ufficiale degli atti delle istituzioni europee (Caruso, Massimiani, 2008), non solo nella sua accezione in inglese ma generando anche neologismi nelle altre lingue comunitarie: in italiano, *flessicurezza*.

Nel luglio del 2006 la Commissione europea aveva costituito un Gruppo di esperti d'alto livello²²⁹ per tracciare una via attraverso la quale gli Stati membri avrebbero potuto ottenere risultati concreti e soddisfacenti sul fronte della *flexicurity*. Compito del gruppo di esperti è stato quello di individuare soluzioni pratiche ed applicabili tenendo conto della diversità dei sistemi normativi, dei mercati del lavoro e delle relazioni industriali dei singoli Stati. A tale scopo il rapporto finale del Gruppo di esperti²³⁰ ha individuato quattro percorsi o modalità di cambiamento, correlate a quattro tipiche situazioni nel mercato del lavoro e in accordo con le opportunità di occupazione delle diverse categorie di lavoratori, e la necessità di incrementare il processo di adattabilità.

Nel novembre del 2006, la Commissione ha pubblicato il Libro verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"²³¹, ponendosi come obiettivo l'apertura di un dibattito nell'Unione europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro in quanto elemento fondamentale per garantire la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese. In sostanza il Libro verde prende in considerazione il ruolo del diritto del lavoro nel promuovere la *flexicurity*, puntando fortemente sui principi di un mercato del lavoro equo, reattivo ed inclusivo.

Queste due iniziative hanno portato, nel 2007, alla pubblicazione della Comunicazione della Commissione *Toward Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*; comunicazione che da al tema della flessicurezza un posto preminente nell'ambito degli orientamenti integrati, concordati all'unanimità dagli Stati membri e che sottendono all'attuazione a livello sia europeo che nazionale, della Strategia di Lisbona, COM (2007) 359 final, Bruxelles, 27/06/2007.

228. Cfr. Wilthagen T. (2004) *The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour market*, in *Transfer*, 2004, 2, p. 169.

229. The Expert group è stato istituito nel luglio del 2006. Ne hanno fatto parte: Cahuc P. (professore di economia presso l'università Paris-1); Crnkovic-Pozacic S. (Centro per le politiche di sviluppo della Croazia); Boeri T. (professore di economia presso l'Università Bocconi di Milano); Wilthagen T. (professore presso la Tilburg University - Olanda); Passchler C. (Segretariato della Confederazione ETUC - Bruxelles); Hornung-Draus R. (Direttore degli affari interni ed europei BDA - Germania); Kollonay Lehoczky C. (professore presso il Dipartimento di studi legali, Università di Budapest).

230. Report by European expert group on flexicurity (2007), *Flexicurity pathways - Turning Hurdles into stepping stones*.

231. COM (2006) 708 def, Bruxelles 22/11/2006.

Riguardo agli impianti regolamentativi dei diversi mercati del lavoro nazionali, è la proliferazione di varie forme contrattuali nei vari ordinamenti dell'UE-15, che come abbiamo appena visto, data dall'inizio degli anni '90, ad essere sotto la lente del Libro verde, sottolineando come la finalità delle riforme varate sia stata quella di sviluppare una flessibilità marginale intesa ad instaurare forme di occupazione più flessibili con una minore tutela contro il licenziamento, questo al fine di facilitare l'accesso al lavoro delle fasce più giovani e di quelle in posizione di svantaggio nel mercato del lavoro consentendo, inoltre, a coloro che lo desideravano, di avere una maggiore scelta in materia di opportunità di lavoro.

E sarà proprio il Libro verde a sottolineare quello che è il cardine di un sistema di *flexicurity*, dove i lavoratori potenzialmente più esposti al rischio devono avere la possibilità di progredire socialmente per migliorare la loro mobilità e affrontare con successo le loro transizioni sul mercato del lavoro. Di fatto la situazione sostenuta dall'UE è quella del *save the people not the jobs*, ovvero quella che vede i lavoratori protetti da un sistema di aiuti in caso di disoccupazione, piuttosto che dalla legislazione sulla tutela dell'impiego. Regimi di sussidi di disoccupazione ben concepiti uniti a politiche attive del mercato del lavoro, sembrano costituire una migliore assicurazione contro i rischi connessi al mercato del lavoro, richiamando, chiaramente, i *common pathways* elaborato dal Gruppo di esperti guidato da Ton Wilthagen²³².

La consultazione pubblica aperta dal Libro verde su tali temi e la pubblicazione del rapporto del Gruppo di esperti, hanno portato all'emanazione della Comunicazione della Commissione europea²³³: "*Toward Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*". Nello specifico, nella Comunicazione si evidenzia come non possa essere individuata una soluzione unica per tutti gli Stati membri dell'UE.

I principi così stabiliti e recepiti dal Consiglio del dicembre 2007²³⁴ rappresentano degli obiettivi comuni per gli Stati membri e possono essere sviluppati sulla base degli specifici contesti politici, economici e sociali degli Stati UE. In pratica ogni Stato può, e deve, individuare quella che è la "sua specifica via" di conciliazione tra politiche di flessibilità e sicurezza, ponendo un'attenzione costante a temi cruciali quali: l'occupazione giovanile; le transizioni dalla scuola al lavoro; la disponibilità di servizi di alta qualità per la custodia dei bambini; l'aumento degli sforzi per conciliare vita lavorativa, vita privata e familiare, sia per le donne sia per gli uomini; la riduzione dei differenziali retributivi di genere; il varo di politiche in grado di garantire forme contrattuali flessibili; la formazione integrata e continua lungo l'arco della vita; politiche attive del lavoro; un sistema

232. Ton Wilthagen (insieme a Frank Tros) è considerato il teorico della *flexicurity*, così come accolta ufficialmente nel lessico comunitario.

233. COM (2007) 359 final.

234. Council of the European Union, Presidency Conclusion, 14.12.2007.

sociale capace di coniugare i principi di equità ed efficienza. Per monitorare lo stato di attuazione da parte dei singoli Stati la Commissione, a partire dal 2008, utilizza i Piani di Riforma Nazionali dove devono, appunto, essere riportate le "proprie" strategie di *flexicurity* e i progressi raggiunti rispetto ad esse.

Secondo la comunicazione *Toward Common Principles of Flexicurity*, un buon equilibrio tra flessibilità e sicurezza può essere ottenuto grazie all'interazione di quattro fattori fondamentali: modalità contrattuali sufficientemente flessibili; politiche attive efficaci del mercato del lavoro; sistemi credibili di formazione continua; sistemi moderni di sicurezza sociale.

Secondo tale paradigma l'introduzione di efficaci politiche attive del lavoro sarebbe in grado di sostenere il passaggio da un impiego ad un altro, rendendo più fluida la transizione dalla condizione di disoccupato o inattivo a quella di occupato. Tutto questo, secondo la Commissione europea, può essere garantito solo attraverso un sistema credibile di formazione lungo tutto l'arco della vita, "credibile" nel senso che si mostri realmente efficace nel sostenere i lavoratori tramite un'offerta di formazione professionale ampia e articolata, in grado di permettere la rapida gestione dei cambiamenti ai quali sono (e sempre più saranno) sottoposti, sia nell'ambito della stessa azienda, sia nelle fasi di transizione da un'occupazione ad un'altra.

Le politiche di *flexicurity* puntano alla sostenibilità delle discontinuità che il lavoratore potrà affrontare nella propria carriera lavorativa, in modo da garantire, in primo luogo, una forma di reddito nei momenti di transizione da un posto di lavoro ad un altro e, in secondo luogo, la possibilità di accedere a percorsi formativi continui, affinché la propria carriera lavorativa conosca un continuo accrescimento professionale, senza correre mai il rischio di retrocessioni lavorative e sociali, secondo il principio di *lifecyle approach* ampiamente promosso dalla Commissione europea.

In tale ottica la *flexicurity* appare una strategia di politica multidimensionale, che implica una simultaneità degli interventi che tendono sia ad accrescere la flessibilità che a garantire e migliorare la sicurezza. La declinazione delle tipologie di flessibilità e delle misure di sicurezza possibili permette di comprendere la complessità di un modello di politica multidimensionale costituito da interventi simultanei.

Le domande di flessibilità possono essere di cinque tipologie:

- esterna – facilità di assumere e di licenziare i lavoratori e forme contrattuali diversificate – contratti a termine, *job on call*, lavoro interinale;
- interna – facilità di modulare la quantità di lavoro impiegata senza spostare i propri lavoratori. Diverse modulazioni dell'orario di lavoro, ricorso a straordinari o part-time;
- interna funzionale – spostamento da una mansione ad un'altra, modifica delle competenze dei propri dipendenti;
- salariale – reattività dei salari ai livelli di produttività e ai mutamenti delle condizioni economiche;

- esterna funzionale – possibilità per l'impresa di commissionare alcune mansioni a lavoratori esterni senza dover ricorrere a contratti di impiego, ma esclusivamente attraverso contratti commerciali del tipo out-sourcing.

Quattro, invece, le dimensioni del concetto di sicurezza:

- sicurezza del posto di lavoro: garantisce il mantenimento dello stesso posto di lavoro per tutta la vita lavorativa (contratto a tempo determinato);
- sicurezza dell'occupazione: garantisce un'occupazione per tutto l'arco della vita lavorativa secondo il già citato principio del *lifecycle approach*;
- sicurezza del reddito: sostegno al reddito nei periodi di perdita dell'occupazione;
- *combination security*: possibilità di conciliare la vita lavorativa con quella privata e sociale: attività formative, lavoro di cura.

La matrice delle dimensioni di flessibilità e sicurezza proposta da Wilthagen permette di apprezzare la complessità delle combinazioni di *policy* che possono essere adottate dai governi degli Stati membri dell'Ue al fine di perseguire obiettivi di *flexicurity*, identificando molti dei modelli di *policy* applicati nei Paesi dell'Unione.

Tabella 4.1 **Modello a matrice di Wilthagen**

| Flexibility/ security | Job security | Employment security | Income security | Combination security |
|--------------------------|---|--|---|--|
| Numerical- external | <ul style="list-style-type: none"> · Types of employment contracts · Employment protection legislation (EPL) · Early retirement | <ul style="list-style-type: none"> · Employment services/active labour market policies (ALMP) · Training/lifelong learning | <ul style="list-style-type: none"> · Unemployment compensation · Other social benefits · Minimum wages | <ul style="list-style-type: none"> · Protection against dismissal during various leave schemes |
| Numerical- internal | <ul style="list-style-type: none"> · Shortened work weeks/part-time working arrangements | <ul style="list-style-type: none"> · EPL · Training/lifelong learning | <ul style="list-style-type: none"> · Part-time supplementary benefit · Study grants · Sickness benefit | <ul style="list-style-type: none"> · Different types of leaves schemes · Part-time pension |
| Functional | <ul style="list-style-type: none"> · Job enrichment · Training · Labour leasing · Subcontracting · Outsourcing | <ul style="list-style-type: none"> · Training/lifelong learning · Job rotation · Teamwork · Multiskilling | <ul style="list-style-type: none"> · Performance-related pay system | <ul style="list-style-type: none"> · Voluntary working arrangements |
| Variable pay | <ul style="list-style-type: none"> · Local adjustments in labour costs · Scaling or reductions in social security payments | <ul style="list-style-type: none"> · Changes in social security payments · Employment subsidies · In-working benefits | <ul style="list-style-type: none"> · Collective wage agreements · Adjusted benefit for shortened working week | <ul style="list-style-type: none"> · Voluntary working arrangements |

Fonte: T. Wilthagen, 2004

Rispetto alla Strategia europea per l'occupazione e alla Strategia di Lisbona, Europa 2020 (la nuova strategia varata il 3 marzo del 2010), non si basa sull'implementazione dell'occupazione come via privilegiata per la crescita del sistema economico europeo, ma si focalizza in maniera molto più centrata, rispetto alla SEO, sulle strategie di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Europa 2020 prevede tre priorità:

- crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione.
- crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Nell'ambito della crescita inclusiva è stata compresa l'*Iniziativa faro*, dal titolo: "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro". L'obiettivo dell'iniziativa è quello di porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro per aumentare i livelli di occupazione e garantire la sostenibilità dei nostri modelli sociali. Quindi, migliorare la partecipazione al mercato del lavoro con l'acquisizione di nuove competenze, per adeguamenti a mutate condizioni economiche, sia effettive che attese, e aumentare la produttività del lavoro. Oltre agli obiettivi generali, la nuova strategia contiene una serie di finalità più specifiche, articolate sia a livello comunitario che a livello nazionale. A livello comunitario, la Commissione europea si adopererà per definire e attuare la seconda fase del programma di *flexicurity* allo scopo di trovare modalità di gestione ottimale delle transizioni lavorative, lottare contro la disoccupazione e aumentare la produttività del lavoro. A livello nazionale, gli Stati membri dovranno attuare i propri percorsi nazionali di *flexicurity* per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e agevolare le transizioni, facilitando al tempo stesso un miglior equilibrio tra vita lavorativa e vita privata.

Ma i passaggi più interessanti si possono osservare nelle Linee guida integrate di "Europa 2020". Nella *Guideline 7, "Increasing labour market participation and reducing structural unemployment"*, gli Stati membri sono invitati a integrare i principi di *flexicurity* nei rispettivi mercati del lavoro facendo pieno uso del Fondo sociale europeo. Le misure devono essere indirizzate principalmente a combattere la segmentazione del mercato del lavoro, l'inattività, le disegualianze di genere e a ridurre la disoccupazione strutturale. Particolare attenzione è rivolta alla qualità del lavoro, anche attraverso salari più alti, e un'adeguata sicurezza sociale.

La *flexicurity* in Europa 2020 assume una dimensione più ristretta rispetto alla precedente Strategia di Lisbona. Sviluppata in un contesto di recessione economica, la "Strategia 2020" è costretta a concentrarsi sull'acquisizione di nuove competenze in linea con le richieste di un mercato del lavoro in continuo cambiamento e al riorienta-

mento professionale nel caso di perdita del posto di lavoro, o di passaggio da un posto di lavoro ad un altro. Come già evidenziato, in particolare, i singoli Stati membri sono invitati a dare attuazione ai propri percorsi nazionali di *flexicurity*, così come stabilito dal Consiglio europeo, con particolare attenzione al problema della segmentazione del mercato del lavoro e all'agevolazione delle transizioni.

L'enfasi posta sulle specificità dei contesti dei singoli Paesi e sulla necessità di articolazione delle politiche del lavoro in relazione ai diversi mercati e ai diversi sistemi di regolamentazione nazionali, delinea la questione relativa alla esportabilità del modello in realtà nazionali molto differenti tra loro. Tale questione è stata posta fin dalla prima formulazione dei *Principi comuni di flexicurity*.

La possibilità di sviluppare un sistema di *flexicurity* non è legato solo alla struttura e alla regolamentazione del mercato del lavoro di uno specifico paese, ma più in generale all'intero schema assicurativo complessivo proprio del modello nazionale di *welfare*, i cui aspetti caratterizzanti costituiscono un presupposto, in molti casi vincolante, alla trasferibilità del modello in contesti nazionali diversi da quello scandinavo. L'accento viene posto sul legame tra i tratti fondamentali della *flexicurity* e il "modello scandinavo", in particolare quello danese, precisando che l'attivazione meramente meccanica dei quattro pilastri fondanti della *flexicurity* non è sufficiente a garantire l'avvio di un processo virtuoso in grado di conciliare flessibilità occupazionale e sicurezza del lavoro. Le caratteristiche dei diversi contesti nazionali rappresentano quindi condizioni cruciali per l'esportabilità del modello: occorre considerare la sostenibilità dell'equilibrio tra spesa pubblica, sicurezza del lavoro e sostegno al reddito, su cui incidono aspetti quali il tasso di disoccupazione, il tasso di prelievo fiscale, il reddito medio pro-capite, l'incidenza della spesa pubblica sul Pil, la diffusione del lavoro irregolare. Inoltre è opportuno evidenziare altri elementi che possono influire in maniera più indiretta, ma spesso decisiva, sulla trasferibilità del modello di *flexicurity*. Nello specifico si individuano alcuni importanti aspetti: i) il livello di redistribuzione del reddito nazionale e la capacità del sistema di avviare meccanismi di *equality multiplier* nella distribuzione dei salari; ii) il profilo del sistema produttivo, sia in merito al livello di strutturazione delle imprese che alla distribuzione settoriale; iii) la condivisione universalistica di principi di etica sociale e la diffusione di virtù civiche in grado di limitare comportamenti opportunistici; iv) la dinamica demografica, che determina la spesa pensionistica e buona parte di quella sanitaria. Tra gli elementi, che possono risultare ostativi all'implementazione di un sistema di *flexicurity* nel nostro paese, molti autori indicano un elevato livello di segmentazione del mercato del lavoro (Raitano 2008). L'assenza di segmentazione è un requisito fondamentale per garantire che la mobilità del mercato del lavoro, indotta da un elevato livello di flessibilizzazione dell'occupazione, generi percorsi virtuosi per i lavoratori e permetta di massimizzare i rendimenti, in termini di sicurezza sociale, della spesa per politiche attive. In Italia l'utilizzo della flessibilità al margine, da un lato, e la legislazione particolarmente vincolante in termini di protezione dell'occupazione,

dall'altro, generano di fatto due mercati con un basso grado di permeabilità: da una parte gli occupati con forme di lavoro *standard*, che presentano un elevato livello di tutela e, dall'altra, i giovani in ingresso nel mercato del lavoro, che alternano occupazioni precarie per lunghi periodi, con bassi tassi di transizione nel lavoro stabile. Tale scenario è poi acuito da uno squilibrio nella fruizione dei benefici derivanti da politiche attive: generalmente sono i lavoratori stabili a beneficiare delle attività di formazione in azienda, mentre gli occupati con forme di contratto flessibili accedono alla formazione continua in misura decisamente minore.

Il profilo del sistema produttivo italiano presenta inoltre caratteristiche peculiari, che pur essendo punti di forza del sistema nazionale rischiano di rendere meno efficaci gli esiti di alcune politiche previste dal paradigma della *flexicurity*, in primo luogo, l'elevata incidenza in Italia delle piccole imprese e la loro vocazione fortemente orientata al manifatturiero di tipo tradizionale. Il primo aspetto influisce sulla propensione media del Paese all'investimento in capitale umano e all'innovazione tecnologica: le piccole imprese italiane mostrano una tendenza a competere sui costi piuttosto che sulla ricerca e sull'innovazione, riducendo l'impatto di attività di formazione e di riqualificazione del personale. Secondo i dati rilevati prima dell'esplosione della crisi dell'ultimo biennio, e perciò in grado di riflettere una condizione strutturale del nostro Paese, la quota di imprese che realizzano interventi di formazione nel corso di un anno è pari al 16% per le aziende fino a 9 dipendenti, fino a raggiungere il 73% per quelle con oltre 250 dipendenti (Unioncamere, 2006). Riguardo al profilo settoriale delle piccole imprese, si osserva come, in un sistema fortemente innovativo, la richiesta continua di nuove e specifiche competenze, in grado di mantenere competitive le imprese, genera una domanda congiunta di flessibilità lavorativa e di aggiornamento professionale, assicurando in tal modo due dei presupposti fondanti del modello di *flexicurity*. La collocazione verso il settore manifatturiero tradizionale di una elevata quota di piccole imprese italiane rischia di ridurre i margini di intervento mirati alla formazione e all'aggiornamento dei lavoratori, spingendo le imprese a competere sul costo del lavoro e ad incrementare l'uso della flessibilità al margine.

Alcuni elementi derivati dall'analisi comparata dei modelli di *welfare* appaiono utili per verificare i margini di applicabilità del sistema di *flexicurity* nel nostro paese. La letteratura suggerisce una relazione, verificata empiricamente, tra estensione del sistema di tutela del reddito – sia in termini di copertura della platea di potenziali beneficiari che in termini di generosità del sussidio – e concentrazione della distribuzione dei salari²³⁵. In estrema sintesi si verifica l'esistenza di un meccanismo virtuoso, chiamato *equality multiplier*, che lega la dinamica di redistribuzione del reddito a favore dei gruppi più svantaggiati alla generosità del sistema di *welfare* complessivo. Inoltre, una distribuzione più egualitaria dei salari induce, tramite la competizione elettorale, ad

235. Barth E. and Moene K. O. (2009).

un più generoso sistema di welfare, costringendo il decisore politico a concedere gran parte della spesa pubblica all'*elettore mediano*²³⁶. Ne consegue una relazione inversa tra copertura e generosità del sistema di welfare da un lato e dispersione salariale dall'altro. I paesi con un robusto e dispendioso sistema di sostegno al reddito presentano una bassa dispersione della curva dei salari e questo è il caso del modello scandinavo. Al contempo, Paesi con elevata concentrazione dei redditi, come i paesi anglosassoni, presentano invece un basso livello di generosità del sostegno al reddito. In Italia gli interventi pubblici riducono la quota di persone a rischio di povertà in misura minore rispetto ad altri paesi comunitari, vale a dire che le capacità redistributive della spesa pubblica sono sensibilmente inferiori. Tale elemento, accompagnato da una elevata dispersione salariale, accomuna il nostro Paese a sistemi lontani dal modello scandinavo. Occorre ricordare che quelle riportate sono caratteristiche del modello Italiano in condizioni diverse da quella attuale, dove la grave crisi economica e l'aumento della disoccupazione ha spinto i governi a provvedimenti straordinari in grado di sostenere il reddito dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro e di favorire, tramite un imponente ricorso a strumenti in deroga alla Cassa integrazione guadagni, il mantenimento del legame tra lavoratore e impresa.

Proprio il robusto ricorso a strumenti in deroga, utilizzato in un periodo di congiuntura eccezionale, ha evidenziato la debolezza del regime di sostegno al reddito da lavoro in condizioni ordinarie. Nel nostro Paese numerosi elementi hanno impedito l'affermarsi di un sistema strutturato ed universalistico di ammortizzatori sociali a favore di una legislazione sul lavoro particolarmente vincolante, favorendo la protezione del lavoro *on the job* piuttosto che la tutela *on the market*²³⁷. Peraltro, anche lo sviluppo di un sistema di tutela nel mercato piuttosto che del posto di lavoro, accompagnato parallelamente al processo di flessibilizzazione dell'occupazione, già in atto da diversi anni, non è sufficiente a garantire una buona efficienza dell'applicazione dei principi di *flexicurity*, se le condizioni del mercato del lavoro non sono in grado di assicurare una decisa diminuzione della segmentazione. Un mercato del lavoro duale, con una componente caratterizzata da forti tutele del posto di lavoro e un'altra contraddistinta da livelli elevati di flessibilità, rischia di vanificare sia gli investimenti in politiche attive, destinate all'aumento della mobilità e alla riqualificazione della forza lavoro, che la spesa in istruzione sostenuta dalle famiglie e l'investimento in formazione sostenuto dalle imprese. Il tema della mobilità nel nostro Paese è quanto mai attuale, sia in termini di incontro ottimale tra competenze dell'offerta e domanda espressa dal sistema produttivo, sia riguardo alle reali capacità del mercato di ricollocare i lavoratori espulsi

236. L'elettore mediano rappresenta una porzione tanto più elevata dell'elettorato quanto meno è concentrata la distribuzione del reddito.

237. Le forme di tutela *on the job* si riferiscono al mantenimento dell'occupazione e alle garanzie sul posto di lavoro, mentre la tutela dei lavoratori *on the market* prevede forme di tutela del reddito nei periodi di non lavoro e servizi in grado di rendere più fluido il passaggio da un'occupazione ad un'altra.

in seguito alla crisi economica. La mobilità, intesa come flessibilità *esterna* nel mercato del lavoro, secondo la classificazione utilizzata da Wilthagen, rischia di assumere come unica rappresentazione una misura della reale segmentazione del mercato. Così come la modulazione dell'orario di lavoro può rispondere a esigenze di flessibilità sia *interna* all'impresa, sia al mercato, sempre secondo la classificazione utilizzata da Wilthagen, e descrive i margini a disposizione del datore di lavoro, principalmente riguardo agli aspetti regolamentativi, per modulare l'*input* di lavoro a parità di occupazione, ma anche gli eventuali effetti dinamici sull'occupazione nel mercato del lavoro.

4.2 Mobilità e transizioni nel mercato del lavoro*

Nell'ambito della *flexicurity* particolare enfasi viene posta sulla capacità delle transizioni lavorative di migliorare, da un lato, la produttività delle imprese e, dall'altro, le opportunità di carriera dei lavoratori. In presenza di uno scenario economico caratterizzato da forti spinte al cambiamento tecnologico, infatti, la flessibilità numerica diviene un elemento centrale per consentire alle imprese un costante adeguamento della struttura produttiva ed organizzativa alle nuove esigenze provenienti dal mercato interno ed internazionale. Per i lavoratori le transizioni tra varie esperienze di lavoro possono costituire un'opportunità in termini di carriera, sia dal punto di vista salariale che professionale, laddove un affidabile e dinamico sistema di *lifelong learning* sia in grado di garantire il continuo adattamento ed aggiornamento dei lavoratori, al fine di innalzare la loro occupabilità, ed un efficiente apparato di politiche attive del lavoro aiuti gli individui a ricollocarsi rapidamente nel mercato del lavoro. Tali assunti prendono anche spunto da filoni teorici consolidati²³⁸, che guardano alla mobilità lavorativa quale strumento per perseguire la migliore efficienza del processo di incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Infatti, laddove l'opacità informativa impedisce a lavoratori e datori di lavoro di prevedere quale sarà *ex-ante* l'effettiva *bontà* del loro incontro in termini di produttività, è possibile che molti contratti stipulati risultino inadeguati sia rispetto alle aspettative del datore di lavoro (minore produttività), che rispetto a quelle del lavoratore (minore salario e scarse prospettive di carriera). Maggiore è il numero di transizioni effettuate dai lavoratori, maggiore è la probabilità di trovare il *match* ottimale nel mercato del lavoro.

In questo contesto, la tipologia contrattuale applicata non costituisce di per sé un elemento discriminante sulla *bontà* del *match* verificatosi nel mercato. Un contratto a termine potrebbe rappresentare il *probation period* necessario al completo disvelamento

* A cura di Emiliano Rustichelli.

238. In particolare la teoria del Job-Matching (Jovanovic, 1979) alla base della recente assegnazione del premio nobel a due dei più autorevoli esponenti della scuola di pensiero.

bilaterale delle informazioni rilevanti per stabilire la reale produttività del lavoratore in una data posizione e, di conseguenza, le condizioni poste ad un eventuale proseguimento del rapporto di lavoro²³⁹. Il perseguimento della maggiore efficienza presenta tuttavia notevoli costi sociali che si sostanziano in una maggiore frequenza di periodi di disoccupazione ed una maggiore probabilità di trovare occupazioni temporanee. In tal senso il quarto pilastro della *flexicurity* richiama la necessità di implementare un moderno sistema di ammortizzatori sociali in grado di fornire un adeguato sostegno economico ad individui e famiglie nelle fasi di transizione tra un impiego ed un altro. Non mancano peraltro teorie economiche che aversano i meccanismi testé illustrati. In particolare, in base alla teoria del capitale umano, un eccessivo livello di mobilità associato a bassi livelli di *tenure* presso il medesimo datore di lavoro impedisce l'accumulazione di capitale *specifico* da parte dei lavoratori e quindi, sostanzialmente, frena le possibilità di incremento di produttività del lavoro legate a formazione specifica e *learning by doing*. I periodi di disoccupazione, poi, possono concorrere anche al deterioramento del capitale *generico*, soprattutto quando le *policy* implementate non riescano a promuovere diffusamente schemi di *life long learning* per gli individui privi di un posto di lavoro.

Le evidenze empiriche utili a verificare gli assunti teorici cui s'è fatto cenno sono numerose in Italia, anche a fronte di una carenza di fonti informative attendibili ed esaustive. L'unica fonte di dati per monitorare le transizioni sul mercato del lavoro italiano, derivata dalla statistica ufficiale, è il *panel* longitudinale ISFOL costruito sulla Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro condotta dall'ISTAT a partire dal 2004. La metodologia di costruzione del *panel* è stata messa a punto nel 2001, sull'allora Rilevazione Trimestrale²⁴⁰ ed è stata modificata per tenere conto della nuova natura continua dell'indagine ISTAT. Il *panel* ISFOL può stimare i flussi occupazionali intervenuti tra la popolazione compresente in due indagini a distanza di 3, 9, 12 o 15 mesi. Per gli scopi di questo studio, anche al fine di ottenere stime più stabili dei flussi occupazionali, si è deciso di accorpare 16 *dataset*, relativi ai *panel* a 12 mesi per gli anni che vanno dal 2004 al 2009²⁴¹. Nel seguito del paragrafo ci riferiremo al periodo di osservazione della condizione iniziale anche con t_0 , mentre con t_1 sarà indicato il periodo di osservazione degli esiti occupazionali della popolazione osservata. Oggetto di analisi sono gli individui che in t_0 hanno un'età compresa tra i 15 ed i 64 anni.

Nella tab. 4.1 sono illustrati i flussi annuali medi registrati in Italia in base al tipo di contratto nel periodo compreso tra il I trimestre del 2004 ed il IV trimestre del 2009.

239. Si ricorda, tuttavia, che la normativa italiana in tema di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato ne vieta l'utilizzo quale strumento di prova. Il *probation period* - previsto per tutti i contratti di natura permanente - è regolato dai contratti collettivi nazionali.

240. Centra, Discenza, Rustichelli (2001).

241. In altre parole, il primo periodo sotto esame è quello che va dal I trimestre del 2004 al I trimestre del 2005, mentre l'ultimo *dataset* copre il periodo che va dal IV trimestre del 2008 al IV trimestre del 2009.

L'evidenza empirica suggerisce la presenza di una elevata probabilità (90,5%) di permanenza nella condizione di lavoratore permanente *full-time* (*lavoro standard*), in quella di lavoratore autonomo a tempo pieno (87,2%) ed in quella di lavoratore permanente a tempo parziale (74,2%). Più variegato è lo spettro di possibili esiti che si verificano nell'ambito dell'occupazione temporanea. In media, solo un quarto dei lavoratori con contratto *full-time* a termine transita verso il lavoro standard dopo 12 mesi. Più della metà rimane nella condizione di lavoratore a termine, mentre il 6,4% transita verso la disoccupazione. Elevata è anche la quota di uscita verso l'inattività (10,4%). Ancor più forte appare la barriera verso il lavoro *standard* incontrata dai lavoratori *part-time* a termine. Le probabilità di conversione in un contratto permanente, a 12 mesi di distanza, si riducono infatti al 22%, cui si associa una forte ricorrenza del lavoro a tempo parziale. La quota di disoccupati a 12 mesi di distanza arriva all'8%, mentre quasi un quinto del bacino transita verso l'inattività. L'inattività risulta essere anche uno degli esiti più frequenti per i lavoratori con attività di natura autonoma a tempo parziale. Il 46,4% di essi, infatti, permane nella medesima condizione dopo dodici mesi, mentre circa il 21% esce dal mercato del lavoro.

Tabella 4.2 **Esiti occupazionali a 12 mesi dei lavoratori italiani in base al tipo di contratto ed all'orario di lavoro, anni 2005-2009 (valori percentuali medi)**

| Condizione in t0 | Condizione in t1 | | | | | | | | Totale |
|-------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|----------|----------|--------|
| | Indeter. full-time | Indeter. part-time | A termine full-time | A termine part-time | Autonomo full-time | Autonomo part-time | In cerca | Inattivi | |
| Indeterminato full-time | 90,5 | 1,5 | 1,8 | 0,2 | 1,2 | 0,1 | 1,3 | 3,4 | 100,0 |
| Indeterminato part-time | 10,1 | 74,2 | 1,3 | 2,2 | 0,9 | 1,1 | 2,7 | 7,6 | 100,0 |
| A termine full-time | 24,8 | 1,3 | 51,3 | 2,8 | 2,5 | 0,5 | 6,4 | 10,4 | 100,0 |
| A termine part-time | 7,0 | 15,1 | 12,6 | 34,4 | 1,6 | 2,9 | 7,9 | 18,6 | 100,0 |
| Autonomo full-time | 3,5 | 0,3 | 1,1 | 0,2 | 87,2 | 2,3 | 1,2 | 4,1 | 100,0 |
| Autonomo part-time | 2,5 | 4,8 | 2,1 | 2,7 | 16,4 | 46,4 | 4,4 | 20,8 | 100,0 |

Fonte: elaborazione su Panel ISFOL-RCFL, anni 2004-2009

Nel complesso, quindi, sono i lavoratori a termine a sperimentare le maggiori probabilità di transizione verso altre forme contrattuali: il 25,2% transita verso il lavoro permanente, il 3,3% verso attività a carattere indipendente. Tra i lavoratori autonomi il passaggio al lavoro subordinato avviene con probabilità prossime al 6%, mentre solamente per il 3,6% dei lavoratori con contratto dipendente a tempo indeterminato cambia la natura di inquadramento professionale – tab. 4.3.

Tabella 4.3 Esiti occupazionali a 12 mesi dei lavoratori italiani in base al tipo di contratto, anni 2005–2009 (valori percentuali medi)

| Condizione in t0 | Condizione in t1 | | | | | Totale |
|------------------|------------------|-----------|----------|----------|----------|--------|
| | Indeterminato | A termine | Autonomi | In cerca | Inattivi | |
| Indeterminato | 91,1 | 2,2 | 1,4 | 1,5 | 3,9 | 100,0 |
| A termine | 25,2 | 52,5 | 3,3 | 6,7 | 12,2 | 100,0 |
| Autonomi | 4,2 | 1,7 | 86,4 | 1,6 | 6,1 | 100,0 |

Fonte: elaborazione su Panel ISFOL-RCFL, anni 2004–2009

Guardando invece all'orario di lavoro, il tasso medio annuo di transizione dei lavoratori a tempo parziale verso il tempo pieno si attesta al 15,7% (tab. 4.4), a fronte di un modesto flusso di trasformazioni in senso opposto (2,3%). Elevato è il tasso di uscita dal mercato del lavoro dei lavoratori a tempo parziale (12,4%).

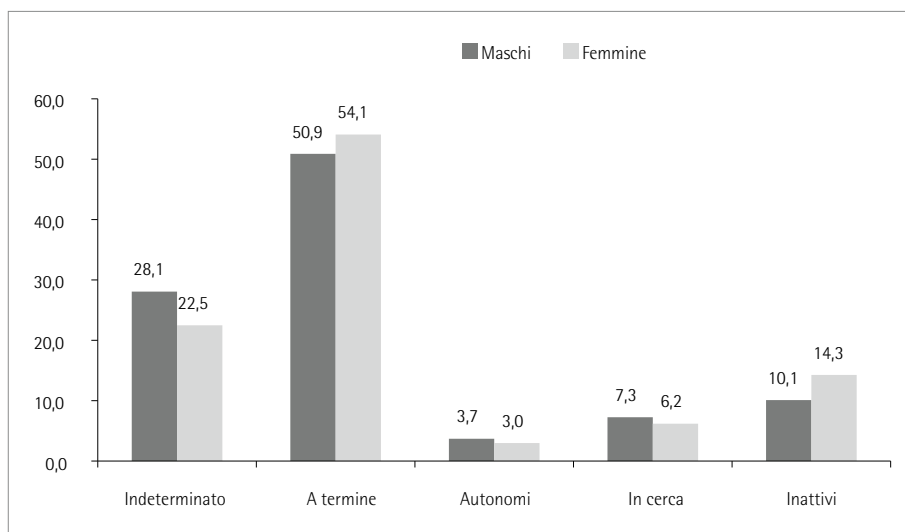
La matrice dei flussi complessiva nasconde effetti di composizione e fenomeni di segmentazione del mercato piuttosto marcati. Risulta ad esempio evidente il divario di genere che si registra nelle probabilità di transizione dal lavoro a termine verso quello permanente (fig. 4.1), laddove al 26,1% di trasformazioni in un anno per i lavoratori di sesso maschile, corrisponde un 22,5% per le lavoratrici a termine. Per queste ultime, sono maggiori sia le probabilità di permanenza nella condizione di temporaneità dell'impiego (54,1% contro il 50,9% degli uomini) che quelle di uscita dal mercato del lavoro (14,3% contro 10,1%).

Tabella 4.4 Esiti occupazionali a 12 mesi dei lavoratori italiani in base all'orario di lavoro, anni 2005–2009 (valori percentuali medi)

| Condizione in t0 | Condizione in t1 | | | | Totale |
|------------------|------------------|----------------|----------|----------|--------|
| | Tempo pieno | Tempo parziale | In cerca | Inattivi | |
| Tempo pieno | 91,8 | 2,3 | 1,7 | 4,1 | 100,0 |
| Tempo parziale | 15,7 | 68,0 | 3,9 | 12,4 | 100,0 |

Fonte: elaborazione su Panel ISFOL-RCFL anni 2004–2009

Figura 4.1 Esiti a 12 mesi dell'occupazione dipendente a termine in base al sesso, valori medi 2004-2009



Fonte: elaborazione su Panel ISFOL-RCFL, anni 2004-2009

Allo stesso modo, analizzando la matrice dei flussi relativa ai soli occupati in età compresa tra i 25 ed i 34 anni – tab. 4.5, si osserva un livello di mobilità generalmente più elevato, con tassi di permanenza inferiori a quelli dei lavoratori più anziani e probabilità di transizione da una all'altra forma contrattuale più elevata.

Limitandoci a contemplare la sola mobilità intra-mercato²⁴², i dati del panel ISFOL mostrano che ogni anno circa il 10,5% degli occupati italiani cambia almeno una volta²⁴³ la modalità contrattuale attraverso la quale presta la sua attività lavorativa – tab. 4.6. Il fenomeno della mobilità riguarda in prevalenza i giovani (26,3% di *movers* tra i 15 ed i 24 anni) e le donne (13,8% contro l'8,4% degli uomini), nonostante queste ultime sperimentino anche tassi di uscita dall'occupazione mediamente più alti di quelli maschili. I maggiori tassi di permanenza si riscontrano nelle fasce di età mature e toccano gli uomini di età compresa tra i 45 ed i 54 anni (95,1%).

242. Escludendo cioè i flussi in uscita ed in entrata da e per l'occupazione.

243. Non è possibile infatti sapere se, nel corso dei dodici mesi che trascorrono tra una rilevazione e l'altra, l'individuo abbia cambiato più volte la sua condizione professionale e lavorativa.

Tabella 4.5 **Esiti occupazionali a 12 mesi dei giovani italiani in base al tipo di contratto (15-34 anni), anni 2005-2009 (valori percentuali medi)**

| Condizione in t0 | Condizione in t1 | | | | | Totale |
|------------------|------------------|-----------|----------|----------|----------|--------|
| | Indeterminato | A termine | Autonomi | In cerca | Inattivi | |
| Indeterminato | 87,8 | 4,0 | 2,0 | 2,4 | 3,9 | 100,0 |
| A termine | 26,8 | 50,5 | 3,5 | 7,3 | 11,9 | 100,0 |
| Autonomi | 7,0 | 3,9 | 79,5 | 3,0 | 6,7 | 100,0 |

Fonte: elaborazione su Panel ISFOL-RCFL, anni 2004-2009

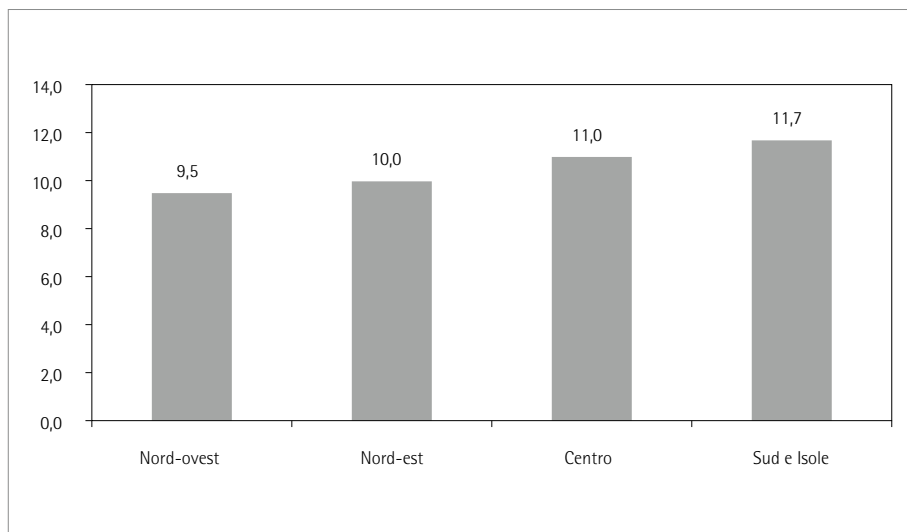
Tabella 4.6 **Mobilità intra-mercato del lavoro in base al sesso ed alla classe di età, anni 2005-2009 (valori percentuali medi)**

| Sesso ed età | Permanenze | Transizioni | Totale | |
|--------------|------------|-------------|--------|-------|
| 15-24 | 75,4 | 24,6 | 100,0 | |
| 25-34 | 88,6 | 11,4 | 100,0 | |
| 35-44 | 93,6 | 6,4 | 100,0 | |
| 45-54 | 95,1 | 4,9 | 100,0 | |
| 55-64 | 93,3 | 6,7 | 100,0 | |
| Maschi | Totale | 91,6 | 8,4 | 100,0 |
| 15-24 | 70,8 | 29,2 | 100,0 | |
| 25-34 | 81,8 | 18,2 | 100,0 | |
| 35-44 | 87,2 | 12,8 | 100,0 | |
| 45-54 | 91,4 | 8,6 | 100,0 | |
| 55-64 | 91,7 | 8,3 | 100,0 | |
| Femmine | Totale | 86,2 | 13,8 | 100,0 |
| 15-24 | 73,7 | 26,3 | 100,0 | |
| 25-34 | 85,9 | 14,1 | 100,0 | |
| 35-44 | 91,1 | 8,9 | 100,0 | |
| 45-54 | 93,7 | 6,3 | 100,0 | |
| 55-64 | 92,8 | 7,2 | 100,0 | |
| Totale | Totale | 89,5 | 10,5 | 100,0 |

Fonte: elaborazione su Panel ISFOL-RCFL, anni 2004-2009

Rispetto alla distribuzione territoriale, il Sud della penisola si conferma l'area caratterizzata da una maggiore mobilità dei lavoratori (Naticchioni, Rustichelli e Scialà, 2006) – fig. 4.2 – mentre rispetto ai titoli di studio, si evidenzia una relazione ad “U” tra livello di istruzione scolastica e propensione alle transizioni lavorative. Sono infatti i diplomati a mostrare i minori livelli di mobilità complessiva – tab. 4.7 –, mentre particolarmente elevata è la probabilità di transizione per i possessori di livelli di istruzione molto bassa.

Figura 4.2 Mobilità intra-mercato del lavoro in base alla ripartizione geografica, anni 2005-2009 (valori percentuali medi)



Fonte: elaborazione su Panel ISFOL-RCFL, anni 2004-2009

Tabella 4.7 Mobilità intra-mercato del lavoro in base al sesso ed al titolo di studio, anni 2005-2009 (valori percentuali medi)

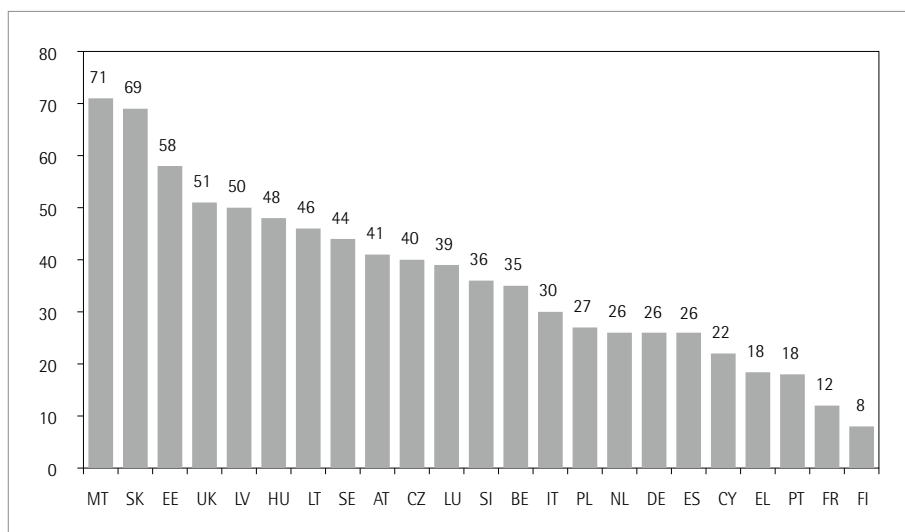
| Titolo di studio | Maschi | Femmine |
|----------------------------|--------|---------|
| Licenza elementare/nessuno | 10,0 | 15,7 |
| Licenza media | 8,4 | 14,9 |
| Diploma 3-4 anni | 7,7 | 12,4 |
| Secondaria superiore | 8,1 | 13,2 |
| Laurea/dipl. univ | 8,6 | 13,6 |

Fonte: elaborazione su Panel ISFOL-RCFL, anni 2004-2009

Si confermano, quindi, nel mercato del lavoro italiano numerosi elementi di segmentazione che, come accennato in precedenza, rischiano di minare l'applicabilità nel nostro Paese del paradigma della *flexicurity*. Il confronto con gli altri Stati membri dell'Unione rivela una maggiore rigidità dell'assetto regolamentativo italiano e una tendenza strutturale verso la segmentazione, con il risultato di vanificare gli effetti positivi del processo di aumento della flessibilità esterna ad aumentandone i costi sociali. Tuttavia non è affatto semplice confrontare le evidenze in termini di mobilità e di flussi tra le varie economie europee. Vi sono almeno due ordini di problemi da evidenziare e che possono significativamente alterare il senso ed il significato delle analisi condotte su tali evidenze. Osservando il dato aggregato, infatti, non sono esclusivamente le caratteristiche delle istituzioni e la rigidità delle normative ad influenzare il livello di mobilità del mercato del lavoro, ma anche le caratteristiche strutturali del mercato stesso, quali la composizione della domanda e dell'offerta di lavoro (Blanchard e Portugal (2001)). Ma anche nello studio delle transizioni per tipologia contrattuale, occorre considerare le notevoli differenze esistenti tra i diversi regimi di protezione all'impiego, ovvero, per ciò che attiene specificatamente al tema di cui ci occupiamo in questa sezione, alle norme inerenti ai licenziamenti individuali e collettivi. Tale *corpus* di regole influisce sensibilmente sui costi di dismissione del personale e quindi sulla natura dei rapporti di lavoro instaurati tra datori di lavoro e lavoratori.

Analizzando i flussi dal lavoro a termine verso quello permanente in Europa, i dati dell'indagine EU-SILC mostrano una notevole eterogeneità di situazioni: le probabilità di transitare in 12 mesi dal lavoro temporaneo a quello permanente superano ad esempio il 40% in un corposo gruppo di economie, prevalentemente appartenenti all'area dell'Est Europa (Slovacchia, Estonia, Lettonia, Ungheria, Lituania, Svezia, Repubblica Ceca, ma anche Malta, Regno Unito e Austria). Di contro, probabilità di transizione molto modeste si rilevano in Finlandia (8%), Francia (12%), Portogallo e Grecia (18%). L'Italia si colloca in un gruppo di economie caratterizzate da tassi di transizione compresi tra i 25 ed i 30 punti percentuali, composto da Polonia, Paesi Bassi, Germania e Spagna.

Figura 4.3 Tassi di transizione a 12 mesi da contratti a termine verso contratti a tempo indeterminato nei principali paesi europei, anno 2007*



* Solo per la Grecia il dato è riferito al 2006. Mancano dati per Danimarca, Irlanda, Romania, Bulgaria.
Fonte: DG Employment and Social Affairs su dati EUROSTAT-EU-SILC

Seppur datato a qualche anno addietro, uno studio della Commissione europea relativo alle transizioni dal lavoro a termine a quello permanente ha messo in luce alcuni fenomeni comuni alle diverse economie continentali²⁴⁴ che confermano come la segmentazione dell'offerta di lavoro colpisca particolarmente le economie meno performanti. Basandosi su un modello di stima del peso dei fattori determinanti nella transizione dal lavoro a termine verso il lavoro a tempo indeterminato, dallo studio emerge che donne e individui meno qualificati risultavano maggiormente soggetti al rischio di intrappolamento nel lavoro a termine anche a tre anni di distanza dalla prima rilevazione – tab. 4.8. Tra l'altro, i risultati di tale studio evidenziavano come la formazione extra-scolastica producesse un modesto impatto sulle probabilità di trasformazione dei contratti, mettendo in discussione uno dei capisaldi delle politiche di *flexicurity* promosse in Europa dalla stessa Commissione.

244. European Commission (2004).

Tabella 4.8 Modelli logistici bivariati sulle probabilità di transizione dal lavoro a termine a quello permanente in Europa

| | Transizioni in un anno | | | | Transizioni in tre anni | | | |
|------------------------------|------------------------|-----|-----------------------|-----|-------------------------|-----|-----------------------|-----|
| | (1) | | (2) | | (3) | | (4) | |
| | odds ratio | | odds ratio - fe panel | | odds ratio | | odds ratio - fe panel | |
| Uomini | 1,10 | *** | | | 1,11 | *** | | |
| 16-24 | 1,17 | *** | 0,99 | | 1,26 | *** | 0,77 | |
| 25-34 | 1,18 | *** | 1,20 | | 1,18 | *** | 0,76 | |
| 55-64 | 0,88 | | 0,94 | | 0,77 | ** | 0,29 | ** |
| Bassa istruzione | 0,84 | *** | 0,88 | | 0,74 | *** | 0,94 | |
| Alta istruzione | 1,06 | | 2,07 | *** | 1,08 | | 2,51 | *** |
| Figli 0-15 anni | 1,01 | | 1,16 | | 1,05 | | 1,27 | |
| Coniugato/a | 1,11 | *** | 0,98 | | 1,05 | | 0,78 | |
| Primo impiego | 1,00 | | 0,63 | *** | 1,00 | | 0,56 | ** |
| Tenure | 0,01 | *** | 0,03 | *** | 0,01 | *** | -0,01 | |
| Contratto stagionale | 0,93 | *** | 0,92 | | 0,77 | *** | 0,91 | |
| Formazione nell'ultimo anno | 1,08 | * | 0,96 | | 1,08 | | 1,01 | |
| Formazione on-the-job | 1,34 | *** | 1,31 | *** | 1,44 | *** | 1,08 | |
| Operaio | 0,86 | *** | 1,16 | | 0,72 | *** | 0,75 | |
| Manager | 0,78 | *** | 0,85 | | 0,74 | *** | 0,86 | |
| Pubblico impiego | 0,55 | *** | 0,71 | *** | 0,56 | *** | 1,31 | |
| Agricoltura | 0,48 | *** | 1,26 | | 0,37 | *** | 1,15 | |
| Industria | 0,97 | | 1,02 | | 1,05 | | 1,71 | ** |
| Dimensione impresa 0-19 | 0,98 | | 1,26 | *** | 0,84 | *** | 1,19 | |
| Dimensione impresa 100 e più | 1,06 | | 1,11 | | 1,13 | ** | 1,07 | |
| Tasso di disoccupazione | -0,02 | *** | -0,02 | *** | -0,03 | *** | -0,01 | |
| N, osservazioni | 19319 | | 6845 | | 10540 | | 2009 | |
| N, gruppi | | | 2577 | | | | 775 | |
| Pseudo R2: | 0,05 | | | | 0,07 | | | |

* sig 10%; ** sig 5%; *** sig 1%

Fonte: Employment in Europe (2004)

Un esercizio di simulazione: gli esiti occupazionali a 5 anni dei lavoratori a termine

Al fine di comprendere meglio le dinamiche innescate dalla struttura dei flussi illustrata nella tab. 4.2, è possibile compiere un semplice esercizio di simulazione basato sull'“inseguimento” di una coorte fittizia di 1000 lavoratori a termine. Dopo un anno, in base alla matrice di flussi, 252 saranno transitati verso un'occupazione stabile, 525 permarranno in un lavoro a termine, gli altri si troveranno nelle condizioni illustrate in tab. 4.9. Nel simulare la condizione professionale a due anni di distanza, occorrerà tenere conto di tutta l'informazione contenuta nella matrice iniziale²⁴⁵: ad esempio, coloro che erano transitati verso l'occupazione permanente avranno il 91% di probabilità di rimanere in tale condizione, ma anche il 2,2% di probabilità di tornare verso il lavoro a termine; coloro che erano transitati verso il lavoro autonomo avranno nel secondo periodo il 4% di probabilità di trovare un lavoro subordinato permanente, ecc. Il risultato di questo processo è che dopo 5 anni, la nostra coorte di 1000 lavoratori si è suddivisa in 460 lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, 88 lavoratori a termine²⁴⁶, 92 lavoratori autonomi, 47 disoccupati e 314 inattivi.

Tabella 4.9 Simulazione degli esiti a cinque anni di una coorte di 1000 lavoratori a termine, valori medi anni 2004-2009

| Periodo | Indeterminato | A termine | Autonomo | In cerca | Inattivi | Totale |
|---------|---------------|-----------|----------|----------|----------|--------|
| t0+1 | 252 | 525 | 33 | 67 | 122 | 1000 |
| t0+2 | 374 | 294 | 57 | 67 | 209 | 1000 |
| t0+3 | 430 | 177 | 72 | 58 | 262 | 1000 |
| t0+4 | 453 | 118 | 84 | 51 | 294 | 1000 |
| t0+5 | 460 | 88 | 92 | 47 | 314 | 1000 |

Fonte: elaborazione su Panel ISFOL-RCFL, anni 2004-2009

La simulazione così condotta può essere ripetuta anche limitando l'attenzione a singole categorie soggettive. Considerando ad esempio una coorte di 1000 lavoratori a termine in età compresa tra i 15 ed i 34 anni si evidenzia un *pattern* complessivo lievemente differente. Se infatti il tasso di transizioni verso l'occupazione permanente in 5 anni è molto simile a quello della popolazione complessiva (45,8%), vi è tra i lavoratori a

245. Ed anche di quella relativa alle probabilità di transizione verso l'occupazione dei disoccupati e degli inattivi, non riportate in tab. 4.2.

246. La quota di individui che per tutto il periodo sono rimasti al lavoro esclusivamente tramite un impiego a termine è di 40 individui.

termine una maggiore probabilità di permanenza (o ritorno) nella medesima condizione lavorativa (11,1%). Più elevata è anche la probabilità di transitare nella condizione di disoccupato (6,6%), mentre i tassi di uscita verso l'inattività risultano comprensibilmente inferiori, pur rimanendo decisamente elevati (27,4%) – tab. 4.10.

Tabella 4.10 Simulazione degli esiti a cinque anni di una coorte di 1000 lavoratori a termine in età compresa tra i 15 ed i 34 anni, valori medi anni 2004-2009

| Periodo | Indeterminato | A termine | Autonomo | In cerca | Inattivi | Totale |
|---------|---------------|-----------|----------|----------|----------|--------|
| t0+1 | 268 | 505 | 35 | 73 | 119 | 1000 |
| t0+2 | 386 | 283 | 59 | 78 | 195 | 1000 |
| t0+3 | 435 | 181 | 74 | 72 | 237 | 1000 |
| t0+4 | 453 | 133 | 85 | 68 | 261 | 1000 |
| t0+5 | 458 | 111 | 92 | 66 | 274 | 1000 |

Fonte: elaborazione su Panel ISFOL-RCFL, anni 2004-2009

Nel caso delle giovani donne, tuttavia, il tasso di uscita verso l'inattività arriva a toccare il 39,4% – tab. 4.11 –, evidenziando la difficoltà di queste ultime a conciliare gli episodi di maternità con l'attività lavorativa. Tra le giovani che rimangono nel mercato del lavoro, rimane alta la quota di coloro che a cinque anni di distanza sono ancora dipendenti a termine (11,4%), mentre è assai ridotta rispetto alla media sia la quota di coloro che transitano verso il lavoro permanente (40,0%) che quella di coloro che intraprendono un'attività di natura autonoma.

Tabella 4.11 Simulazione degli esiti a cinque anni di una coorte di 1000 lavoratori a termine in età compresa tra i 15 ed i 34 anni, valori medi anni 2004-2009. Donne

| Periodo | Indeterminato | A termine | Autonomo | In cerca | Inattivi | Totale |
|---------|---------------|-----------|----------|----------|----------|--------|
| t0+1 | 240 | 514 | 32 | 71 | 143 | 1000 |
| t0+2 | 344 | 292 | 51 | 77 | 237 | 1000 |
| t0+3 | 386 | 187 | 60 | 73 | 294 | 1000 |
| t0+4 | 399 | 138 | 66 | 69 | 328 | 1000 |
| t0+5 | 400 | 114 | 69 | 68 | 349 | 1000 |

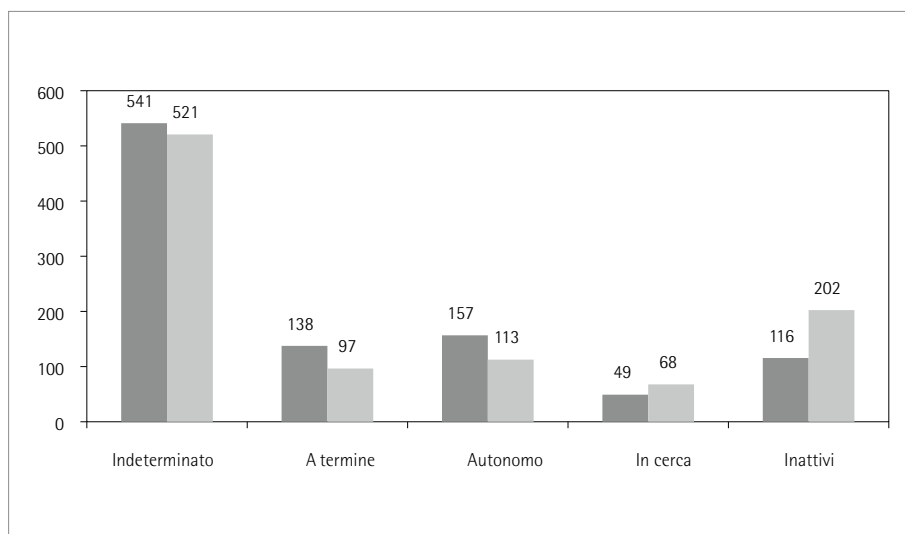
Fonte: elaborazione su Panel ISFOL-RCFL, anni 2004-2009

Analogamente, è possibile confrontare gli esiti occupazionali di una coorte di 1000 lavoratori a termine in possesso di un titolo di studio universitario con quelli di 1000 lavoratori a termine in possesso del diploma di scuola secondaria superiore. Per depurare i risultati – illustrati nella fig. 4.4 – da eventuali effetti di coorte, abbiamo limitato l'attenzione ai soli individui in età compresa tra i 25 ed i 34 anni. Questo esercizio evidenzia soprattutto le maggiori *chance* di permanenza al lavoro offerte dal possesso di un titolo di studio universitario: se infatti i tassi di transizione verso un lavoro tipico in cinque anni non differiscono in misura significativa (54,1% dei laureati contro il 52,1% dei diplomati), molto più contenuti risultano i livelli di disoccupazione ed i flussi verso l'inattività dei possessori di titoli universitari rispetto ai diplomati.

I fatti stilizzati testimoniano, in conclusione, di un mercato relativamente mobile, nel quale le probabilità di stabilizzazione connesse alla mobilità lavorativa sono tuttavia piuttosto esigue. La struttura dei flussi del mercato del lavoro italiano nel periodo 2004-2009 è tale per cui meno della metà dei lavoratori a termine riesce in 5 anni a transitare verso il lavoro permanente, mentre soprattutto le donne sono facilmente soggette a lunghi periodi di inattività. Il titolo di studio risulta essere un debole predittore delle probabilità di trovare un buon *matching* nel mercato del lavoro, anche se il possesso di titoli di studio più bassi è associato a maggiori probabilità di transizione verso la disoccupazione e di uscita dal mercato del lavoro.

I dati illustrati forniscono importanti indicazioni in tema di politiche sul mercato del lavoro ed in particolare di politiche ispirate ai principi della *flexicurity*. Innanzitutto, il fenomeno del ritiro dal mercato del lavoro appare eccessivamente radicato nel nostro Paese colpisce in particolare le donne ed i soggetti poco scolarizzati. Il rafforzamento delle politiche attive e dei sistemi di apprendimento lungo tutto il ciclo di vita potrebbero dare un significativo contributo nella permanenza di tali categorie all'interno del mercato del lavoro. Inoltre, l'universalizzazione di misure di sostegno al reddito – condizionate alla ricerca attiva di un nuovo impiego – si sono dimostrati efficaci in molte economie europee nell'innalzamento dei tassi di occupazione e nella riduzione della disoccupazione di lunga durata. Più in generale, il fenomeno della segmentazione appare il frutto di un complesso interagire di fattori istituzionali, socio-culturali e produttivi che va combattuto attraverso l'allargamento delle tutele nel mercato del lavoro, l'innalzamento della produttività del lavoro all'interno ed all'esterno delle imprese, la riqualificazione di figure professionali obsolete o scarsamente qualificate.

Figura 4.4 Simulazione degli esiti a cinque anni di una coorte di 1000 lavoratori a termine in età compresa tra i 25 ed i 34 anni, valori medi anni 2004-2009. Laureati e diplomati



Fonte: elaborazione su Panel ISFOL-RCFL, anni 2004-2009

4.3 La flessibilità dell'orario di lavoro*

La flessibilità del lavoro introdotta in Europa, in oltre un decennio di riforme, ha risposto principalmente al bisogno del sistema produttivo di superare le rigidità nel mercato del lavoro, determinate dalla stratificazione degli interventi di regolamentazione e dagli effetti della contrattazione collettiva, di fronte alla sfida della globalizzazione. In particolare, la 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; e nell'utilizzo del fattore lavoro nello spazio e nel tempo, dentro e fuori i luoghi e l'orario normale di lavoro (flessibilità interna, assunta in questo contesto in senso funzionale).

Tra queste, la flessibilità dell'orario di lavoro, quale modalità di flessibilizzazione funzionale interna del fattore lavoro, risponde, da un lato, alle esigenze dei datori di lavoro di riorganizzare l'uso della forza lavoro in relazione alla variabilità della domanda di produzione, legata a vincoli tecnici e di mercato, dall'altro, alle esigenze dei lavoratori

* Di Massimiliano Deidda e Mario Emanuele.

legate, principalmente alla sicurezza sul lavoro e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Risponde infine a categorie di analisi proprie di un approccio di *flexicurity*, se presenta una simultaneità tra gli interventi che accrescono la flessibilità e quelli che migliorano la sicurezza resa necessaria per evitare di ingenerare *trade-off* tra flessibilità e sicurezza.

La flessibilità, nella logica interna all'azienda, va analizzata sia facendo attenzione agli aspetti quantitativi sia a quelli qualitativi, che a loro volta si traducono in innovazione organizzativa. Al contempo, se si spinge l'analisi ai limiti del modello teorico di *flexicurity*, la flessibilità oraria può consentire al lavoratore di esprimere un potenziale e di cogliere opportunità anche esterne all'azienda di appartenenza, anche nei periodi di transizione e di mobilità lavorativa, mantenendo e accrescendo le competenze professionali durante questo tempo contribuendo a migliorare l'efficienza allocativa nel mercato del fattore lavoro, favorendo, in ultima analisi, la crescita.

La valutazione complessiva della coerenza del ricorso alla flessibilità oraria rispetto ai principi di *flexicurity* dipende quindi "dal contesto (dalle *capabilities* e dai diversi fattori che determinano i processi di conversione delle *capabilities* negli *achieved functionings*)"²⁴⁷, dalla possibilità di combinarla con idonee misure di *life long learning*, e di preservare il capitale umano, nel perseguire le finalità aziendali, e favorire l'innovazione del sistema produttivo nel suo complesso. Ancora una volta, i principi di *flexicurity* mirano a superare i limiti di politiche aziendali orientate al breve termine, dove la flessibilità è utilizzata solo per minimizzare i costi di produzione. In tali contesti la competitività può ridursi ad un gioco a somma zero, in cui le imprese "guadagnano" quello che i lavoratori "perdono" in termini di sicurezza, aumento della precarietà e riduzione del salario. Se la *flexicurity* si propone come una strategia politica che si affida al mercato per migliorare la posizione relativa di ciascun soggetto coinvolto ed un maggiore benessere per la collettività nel suo complesso, ciò implica una convergenza tra lavoratori e imprese su condizioni contrattuali con diritti e doveri reciproci, che tuttavia non esauriscono lo spazio di tutela dei diritti dei lavoratori in materia di condizioni di lavoro e di non discriminazione.

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 nel ricorso all'uso flessibile dell'orario di lavoro sono disciplinati dal quadro regolamentativo, internazionale, co-

247. Cfr. gli atti del seminario tenuto a Mestre il 30 maggio 2008 organizzato dall'ISFOL e dalla Commissione europea che ha visto a confronto sul tema della *flexicurity* Carlo Dell'Aringa, Franco Frigo, Antonio Golini, Philippe Hatt, Fiorella Kostoris, Paolo Leon, Renata Livraghi, Emilio Reyneri, Linda Laura Sabbadini, Manuela Samek Lodovici, Silvana Sciarra, Sergio Trevisanato, Ugo Trivellato, Pier Antonio Varesi, Greet Vermeyleen.

munitario e nazionale sull'orario di lavoro e dagli accordi tra le parti sociali per la sua completa applicazione.

La disciplina dell'orario di lavoro, nei paesi avanzati, nasce in relazione alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, e viene estesa successivamente per abbracciare principi che tenessero in conto sia istanze legate alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, sia obiettivi macroeconomici, in termini di occupazione e produttività del sistema economico. L'armonizzazione internazionale degli standards dell'orario di lavoro procede per tappe attraverso convenzioni internazionali. Con la "Hours of Work (industry) Convention (N. 1)" del 1919 e la successiva "Hours of Work (Commerce and Office) Convention (N. 30)" del 1930, attraverso cui si raggiunse l'accordo per imporre un tetto di 48 ore all'orario di lavoro settimanale, escluso lo straordinario nei relativi settori dell'industria e dei servizi, e, in seguito, con la "Forty-Hour Week Convention (N. 47)" del 1935 e la "Reduction of Hours of Work Recommendation (N. 116)" del 1962, con cui si arrivò a promuovere progressivamente le 40 ore settimanali quale standard da realizzare²⁴⁸. Giuridicamente, l'orario di lavoro rappresenta la misura della prestazione di lavoro, fornisce un parametro utile alla determinazione della misura della retribuzione e individua la quantità di lavoro che il datore può pretendere dal prestatore. Tale valenza si evolve con lo sviluppo nella società del dibattito teorico e della dialettica tra le parti sociali, anche in relazione alla necessità o meno di legare maggiormente le retribuzioni ai risultati economici conseguiti, individualmente o collettivamente.

Dal punto di vista delle esigenze legate all'organizzazione della mano d'opera nel sistema produttivo, in senso statico, a parità di funzione di produzione e di tecnologia adottata, nel breve periodo, gli interessi di lavoratori e datori di lavoro possono divergere. Il datore di lavoro può ricorrere all'opera prestata da lavoratori legati all'organizzazione produttiva da un contratto di lavoro dipendente, sia stabile sia temporaneo, o ricorrere a manodopera esterna (lavoro interinale, a progetto, *out-sourcing: flessibilità esterna*). Ma può anche utilizzare il margine offerto dalla flessibilità dell'orario di lavoro, sia ricorrendo a contratti con durata stabilita delle prestazioni diversa (*full-time/part-time*), sia attraverso il ricorso al prolungamento dell'orario di lavoro oltre l'orario stabilito dal contratto (straordinario), sia attraverso una modulazione multiperiodale dell'orario di lavoro (*flessibilità interna*)²⁴⁹.

In Italia, questo margine si può spingere fino al limite imposto oggi dalla normativa che discende dalla Direttiva 93/104/CE, sostanzialmente recepita nel nostro paese con il Decreto legislativo (D.Lgs.) 66/2003. In esso si stabilisce una serie di limiti alla flessibilità dell'orario di lavoro connessi essenzialmente alla tutela della salute e della

248. International Labour Organization, (2005).

249. La catena di produzione modulata su tre turni di otto ore ciascuno, presente nella maggior parte degli stabilimenti, mostra, tuttavia, significative rigidità.

sicurezza dei lavoratori. L'orario "normale" di lavoro viene fissato in 40 ore settimanali medie, cui si aggiungono 8 ore di straordinario (occorre segnalare che il limite massimo di 48 ore settimanali in vigore fino al 1997, viene ridotto già in quell'anno a 40 ore settimanali – cfr. seg.). Il lavoratore, o la lavoratrice, hanno diritto ad un periodo minimo di riposo giornaliero consecutivo di 11 ore ogni 24ore, derogabile in sede di contrattazione collettiva. Il limite giornaliero massimo di lavoro, ricavabile indirettamente, risulta in questo modo di 13 ore. È fatto obbligo di osservare una pausa giornaliera, qualora l'orario di lavoro superi le 6 ore, finalizzata al recupero delle energie psico-fisiche e all'eventuale consumazione del pasto, anche al fine di attenuare il lavoro ripetitivo e monotono, derogabile in sede di contrattazione collettiva. La pausa settimanale è un "periodo minimo di riposo ininterrotto di 24 ore ogni sette giorni", cui si sommano le 11 ore di riposo giornaliero, derogabile in sede di contrattazione collettiva. Le ferie annuali retribuite, ammontano ad almeno quattro settimane, di cui almeno due consecutive, non sostituibili in caso di mancato godimento, con il beneficio di un'indennità finanziaria, e due stabilite tenuto conto delle esigenze del datore di lavoro. Prima che si definisse un contesto normativo chiaro, la regolamentazione dell'orario di lavoro è stata lasciata nei decenni precedenti, in massima parte, alla contrattazione collettiva. Allo stato attuale, è lasciata alle parti, tra le altre materie, la disciplina della distribuzione dell'orario di lavoro medio settimanale su base multiperiodale.

L'orario di lavoro è dunque una variabile importante per analizzare le trasformazioni in atto nell'organizzazione della produzione, nelle condizioni e nella progettazione degli stessi luoghi di lavoro rispetto a quelli conosciuti fino ad oggi. La materia è determinante sia per le imprese, che devono poter reagire con rapidità e innovazione al cambiamento, sia per i lavoratori che devono preservare la loro dignità, sicurezza sul luogo di lavoro e diritto alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro in relazione a variabili quali lo straordinario, l'orario notturno, l'orario festivo, e relativi strumenti di compensazione. È un tassello fondamentale nelle riforme strutturali che attraversano il mondo del lavoro. È una delle discriminanti tra paesi più sviluppati e paesi in via di sviluppo, nella divisione internazionale del lavoro nei mercati globali.

Dal punto di vista macroeconomico, si rileva una regolarità prociclica nell'andamento dell'orario medio di lavoro, rafforzata anche dalla possibilità di rimodulare, su base multiperiodale, la produzione rispetto alla *volatilità* della domanda, come ampiamente dimostrato, anche nel corso della crisi attuale, dal ricorso a "Contratti di solidarietà" in Europa e, in particolare, col sostegno pubblico alla Cassa integrazione, in Italia.

I mutamenti intervenuti in Italia nella disciplina dell'orario di lavoro a seguito del recepimento della direttiva comunitaria, portano una serie di riflessioni, innanzitutto sulla reperibilità di dati sufficienti a cogliere tali trasformazioni, e sulla possibilità di trovare riflessi di tali mutamenti nei principali aggregati statistici collegati all'orario di lavoro.

Particolarmente difficile si presenta l'analisi comparata sull'esistenza di un *trade-off* tra numero di ore lavorate e numero di occupati, tra orario di lavoro e produttività, e tra loro variazioni e variabili di settore e di struttura.

La flessibilità oraria multiperiodale prevista nella Direttiva europea che fissa il tetto massimo all'orario di lavoro, inteso come *media* e non come soglia rigida, si inquadra nel filone di interventi previsti nella Strategia europea per l'occupazione (SEO) che, nell'ambito del pilastro "Adattabilità", hanno poggiato sul concetto della cosiddetta "flessibilità funzionale" cioè sugli istituti e sulle pratiche relative alla gestione delle risorse umane all'interno delle singole aziende (cfr. C. Dell'Aringa, 2008) e rappresenta un ulteriore strumento attraverso cui conciliare un minor numero di ore mediamente lavorate con la necessità di intensificarne l'utilizzo in relazione ai diversi momenti del ciclo della domanda e della produzione.

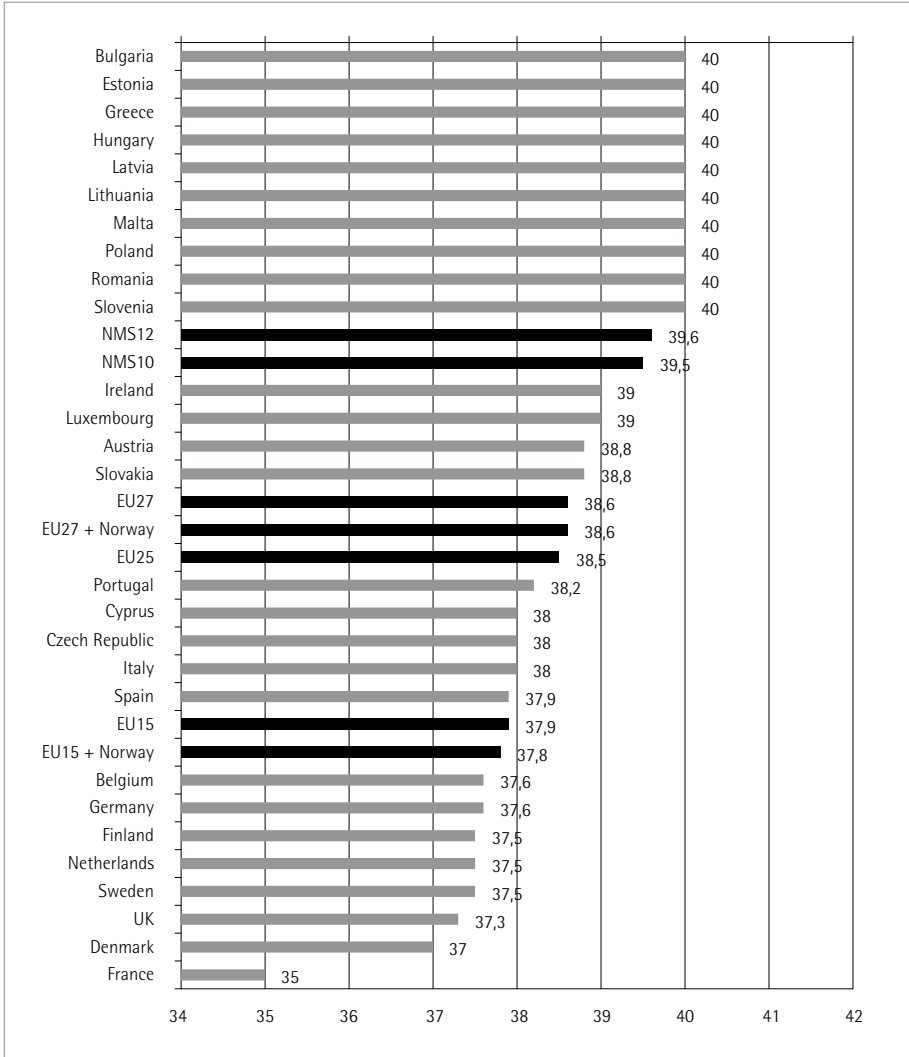
A livello europeo nell'ultimo decennio si è dibattuto sulla necessità e modi per coniugare il mantenimento e l'incremento dei livelli occupazionali, il diritto dei lavoratori ad un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, con la necessità delle imprese europee di essere più competitive sui mercati globali.

Un tema caldo nel dibattito degli anni novanta è stato incentrato, in particolare, sull'esistenza di un *trade-off* tra numero di ore lavorate e numero di occupati, ed ha portato una parte dell'opinione pubblica e i *policy makers* di alcuni paesi a ritenere che la via per aumentare il numero degli occupati passasse per una riduzione dell'orario di lavoro. Il dibattito, in Francia, ha portato il Governo a introdurre per legge, tra il 1998 e il 2003, il tetto massimo di 35 ore alla settimana, attraverso una serie di dispositivi di riduzione del tempo di lavoro (Réduction du temps de travail – RTT) contenuti nelle cosiddette leggi "Aubry I" del 1998, "Aubry II" del gennaio 2000, e con la legge "Fillon" nel 2003²⁵⁰. I risvolti concreti in esito al dibattito in Europa sono stati oggetto di analisi e approfondimenti.

Tra le fonti di dati, l'Indagine quadriennale della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro offre un quadro comparativo della distribuzione delle ore settimanali medie fissate con contrattazione collettiva nell'Unione europea, mentre i dati EUROSTAT rilevano le ore settimanali effettivamente lavorate e quelle mediamente lavorate.

250. Ma, cfr. anche in Francia la "Loi n. 82-1153 du 30/12/1982".

Figura 4.5 Ore settimanali medie fissate con contrattazione collettiva. Anno 2009

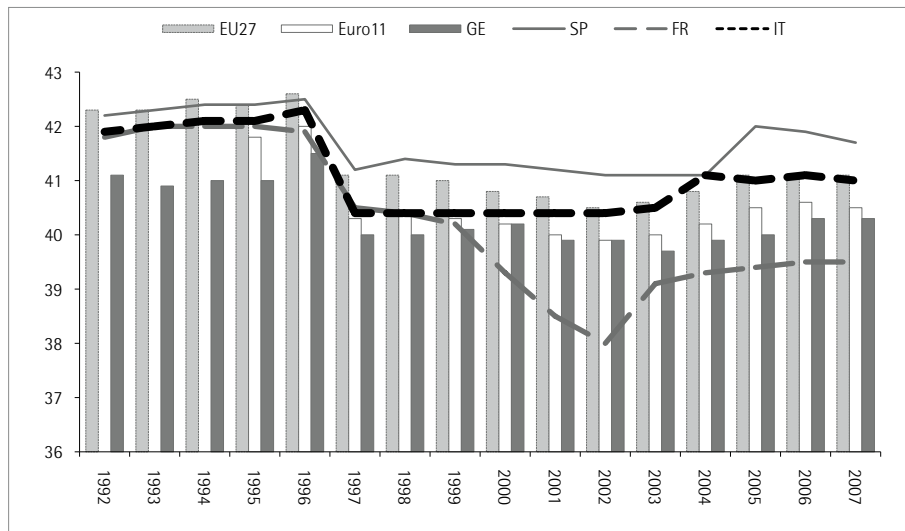


Fonte: Eurofound, "Working time developments, 2009"

Nei nuovi Stati membri le ore settimanali medie fissate con contrattazione collettiva risultano generalmente più elevate (40 ore medie settimanali) rispetto a quelle osservate negli altri Stati membri e, in particolare, nell'Area euro. Quello della Francia rimane un caso a sé, ed ha rappresentato un'innovazione e un'esperimento sociale ed economico unico nel panorama europeo, non scevro da critiche e ripensamenti. La riduzione

nell'orario di lavoro effettivo in Francia tra il 1998 e il 2002, nell'ordine di oltre due ore settimanali, segue la riforma dell'orario settimanale dei lavoratori dipendenti.

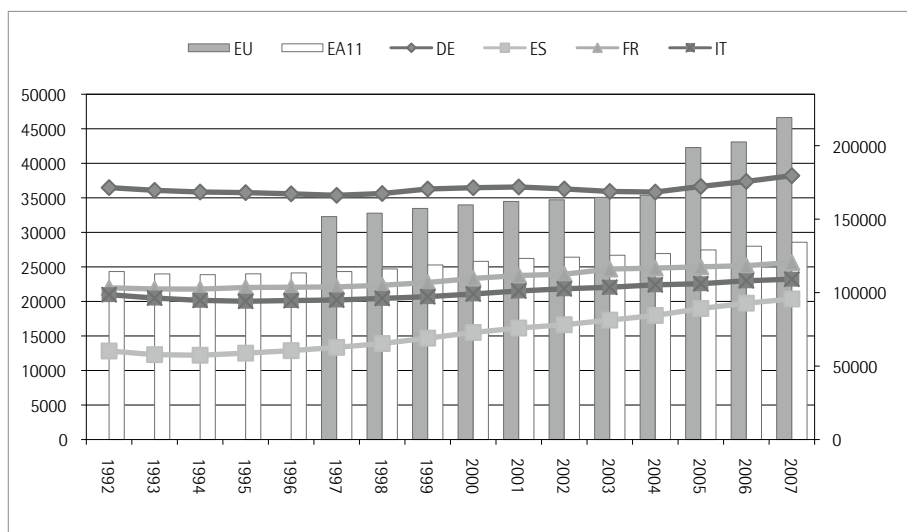
Figura 4.6 Orario medio settimanale per i lavoratori dipendenti in alcuni Stati membri. Anni 1992-2007



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT

In Italia, il tetto rigido di 40 ore settimanali viene introdotto nel 1997. La dinamica dell'orario medio effettivamente lavorato appare complessivamente crescente a partire dal 2003 e potrebbe essere frutto del combinato disposto dell'introduzione del limite "medio" settimanale su base multiperiodale e della ripresa del ciclo economico tra il 2003 e il primo semestre del 2007. Analogo andamento si riscontra anche in Francia e Spagna, sebbene su livelli differenti. Appare tuttavia difficile ricondurre, sulla base dei dati disponibili, le variazioni nel numero degli occupati, in Italia e negli altri Stati membri, alle variazioni intervenute per legge o tramite negoziazione nella disciplina sull'orario di lavoro.

Figura 4.7 Occupati in alcuni Stati membri (sc. dx EU, sc. sx Stati membri, valori in migliaia). Anni 1992-2007



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT

La crescita dell'occupazione e del numero delle ore lavorate in Europa appare correlato, piuttosto, all'andamento prociclico delle variabili rispetto all'andamento dell'economia. Neppure nel caso francese sembra agevole cogliere una correlazione univoca tra dinamica dell'occupazione e disciplina dell'orario di lavoro. Un numero consistente di studi effettuati in Francia nei sette anni successivi alle riforme Aubry, rispetto agli effetti a posteriori della limitazione della durata legale dell'orario di lavoro sull'orario effettivo, sull'organizzazione, sulla produzione, sull'utilizzo dei fattori di produzione e sull'occupazione giungono alla conclusione che "esiste una forte eterogeneità dei risultati osservati" (Bruyère et al. 2006; CGP 2001; Bunel 2006; Askenazy 2003; Estrade et Ulrich 2002; Leclair 2003; Bunel 2005a; Crépon, Leclair et Roux 2005).

Analoghe difficoltà d'analisi sono emerse anche negli Stati Uniti d'America, dove secondo uno studio del Bureau of Labour Statistics²⁵¹ (BLS) sull'orario medio settimanale di lavoro negli USA tra il 1964 ed il 1999, queste risultavano in parte attribuibili a problemi di disponibilità e modalità di rilevazione dei dati. Lo studio mostrava infatti risultati diversi a seconda delle fonti statistiche utilizzate, con riduzioni dell'orario di lavoro nel periodo nell'ordine dei 10 punti percentuali, da 38,7 a 34,5 ore settimanali, utilizzando i dati derivanti dall'indagine "Current Employment Statistics", mentre scarsamente

251. Kirkland K. (2000), "On the decline in average weekly hours worked", Monthly Labor Review, BLS, July 2000.

apprezzabile (-0,5%) qualora si ricorresse ai dati della "Current Population Survey". La differenza tra le due indagini derivava dal fatto che la prima era condotta presso i datori di lavoro e si riferiva alle ore di lavoro effettivamente retribuite, la seconda presso le famiglie, dove difficilmente i componenti distinguono tra primo e secondo lavoro e tra ore di lavoro remunerate e non remunerate. Anche da noi, infine, in alcuni si è formata l'opinione che "A tutt'oggi – dopo un quarto di secolo di ricerche svolte da economisti appartenenti a diverse scuole e orientamenti politici, nonché di sperimentazioni a tutti i livelli – né gli studi teorici né l'osservazione empirica" confermano "l'utilità della riduzione generale degli orari di lavoro mediante legge o contratto collettivo per la lotta alla disoccupazione"²⁵².

Nel gran numero di variabili da prendere in considerazione nell'analisi sull'efficienza allocativa della risorsa lavoro, occorre tenere conto simultaneamente del numero degli occupati, del numero di ore lavorate e delle eventuali relazioni che intercorrono tra queste variabili²⁵³.

Se si calcola l'orario medio di lavoro come il totale delle ore diviso per il numero degli occupati in un'industria o in un settore, il valore medio ottenuto è influenzato dagli effetti che altre variabili, esogene ed endogene, hanno sui due termini al numeratore e denominatore, ad esempio:

- d. se ai lavoratori vengono retribuite un numero di ore inferiori a quelle effettivamente lavorate (straordinario retribuito), il totale delle ore lavorate diminuisce, e con esso l'orario medio;
- e. se le imprese iniziano a occupare più lavoratori *part-time*, a parità di occupati *full-time*, l'orario medio di lavoro diminuisce perché il tasso di incremento del numero degli occupati è maggiore rispetto al tasso di incremento delle ore lavorate;
- f. se le imprese che occupano una percentuale maggiore di lavoratori *part-time* crescono in misura maggiore rispetto alle altre dello stesso settore, l'orario medio di lavoro in quel settore diminuisce;
- g. se il monte ore totale viene calcolato attraverso un'aggregazione che tenga conto del peso del prodotto nei diversi settori, quando un settore caratterizzato da un orario di lavoro medio contenuto conosce una fase di particolare sviluppo, esso accresce il suo peso nell'aggregato totale e l'orario medio di lavoro totale diminuisce.

In Italia²⁵⁴, nel periodo compreso tra il 2003 e l'estate del 2007, durante il quale il ciclo economico in Europa è stato positivo, la forbice tra monte ore lavorate e Unità di lavoro

252. Ichino P. (2004), *Lezioni di diritto del lavoro, Un approccio di labour law and economics*, Dott. Giuffrè Editore, Milano.

253. *Op. cit.*

254. In Italia, l'ISTAT mette a disposizione i dati delle serie storiche relative al totale del monte ore lavorato, alle Unità di lavoro equivalente, al numero di occupati e al monte ore lavorato per occupato (di cui il 70% circa

equivalente si allarga. L'arco temporale coincide con l'introduzione della flessibilità oraria settimanale multiperiodale e con un ricorso incrementale a forme contrattuali flessibili intervenute con le riforme del 1997 e del 2003.

L'evidenza grafica suggerisce una crescita delle ore lavorate più che proporzionale rispetto alla crescita del numero degli occupati, come verificabile dall'andamento delle ore medie settimanali lavorate, cui consegue una progressiva maggiore rispondenza tra l'andamento delle ULA e quello dell'occupazione (a parità di scala), in passato maggiormente più differenziato. Ne risulta che tra i lavoratori dipendenti, il tasso di crescita del numero di ore lavorate è inferiore al tasso di incremento degli occupati.

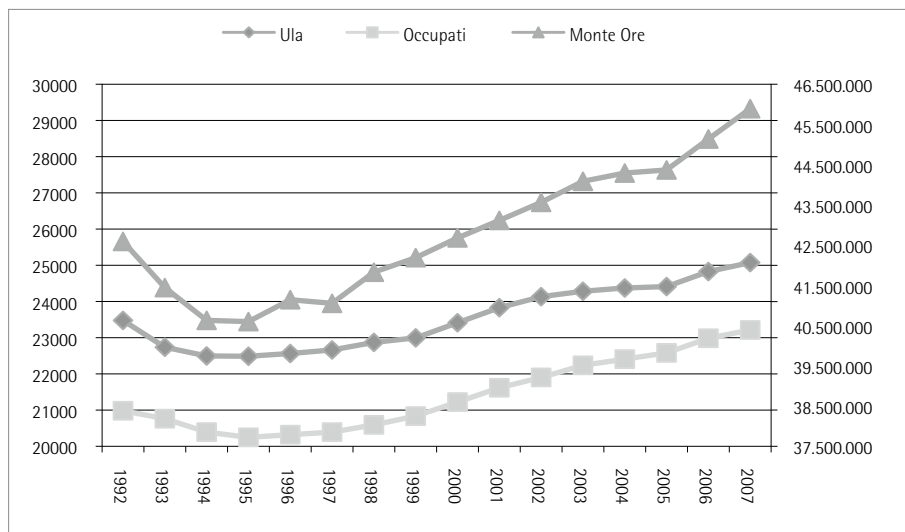
Il tetto massimo all'orario medio settimanale, seppure su base multiperiodale, e il ricorso allo straordinario rappresentano inoltre vincoli istituzionali importanti, anche per l'analisi della produttività del fattore lavoro, misurata sia sul numero degli occupati (le teste) sia rispetto al numero delle ore lavorate.

L'orario medio di lavoro mostra una grande variabilità settoriale, cui è legata in parte la crescente eterogeneità nelle dinamiche della produttività nel nostro Paese. La *produttività del lavoro per occupato* è condizionata dal fatto che si faccia ricorso o meno ad un uso *intensivo del fattore lavoro*, innalzando il numero di ore medie settimanali lavorate. Allo stesso modo, il ricorso in maniera *estensiva al* fattore lavoro, attraverso un aumento del numero degli occupati, favorito da forme contrattuali flessibili, può incidere sulla *produttività per ora lavorata*. Nella forma classica *sigmatoidale* attribuita alla funzione di produzione, la produttività marginale a parità di capitale impiegato decresce, *coeteris paribus*, al crescere delle unità di lavoro aggiuntive, a causa di fattori quali, tra gli altri, la saturazione dei macchinari, quando troppi lavoratori si avvicinano sugli stessi strumenti, e la fatica, che rappresenta uno dei principali fattori di rischio di infortuni, soprattutto nell'orario notturno e in quello eccedente il normale orario di lavoro.

In Italia la direttiva comunitaria che abbassa il limite all'orario settimanale di lavoro, non sembra incidere sulla produttività media, mettendo in dubbio il valore dell'utilità marginale delle unità di lavoro di cui si è imposta per legge la rinuncia. Tra le possibili spiegazioni, una attiene all'impatto marginale minimo sulla produzione delle unità di lavoro utilizzate al limite del potenziale esprimibile dalla funzione di produzione, l'altra fa temere il riacutizzarsi del fenomeno del lavoro sommerso.

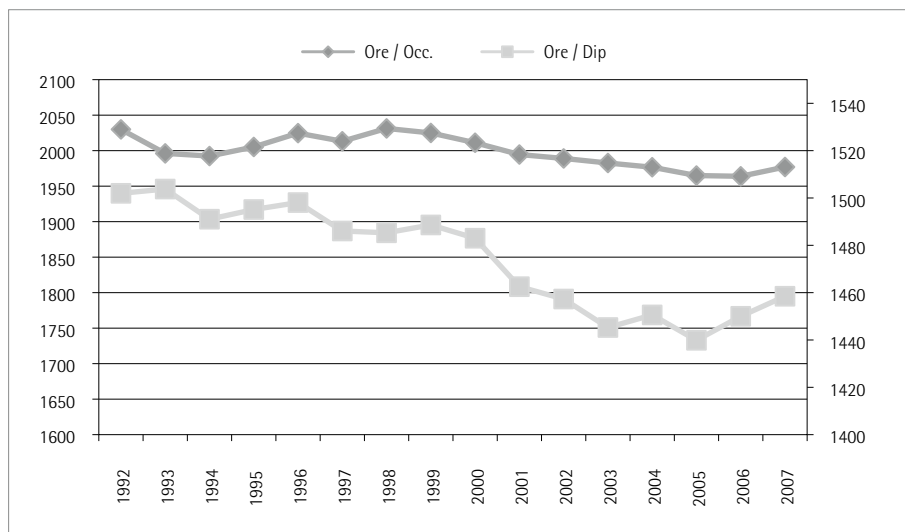
costituito da lavoro dipendente) su cui condurre esercizi sulle relazioni possibili tra efficienza allocativa e orario di lavoro.

Figura 4.8 Totale monte ore lavorate (scala sx, per 1000), unità lavoro equivalenti, occupati (scala dx, per 1000) in Italia. Anni 1992-2007



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT

Figura 4.9 Totale monte ore lavorate per occupato (scala sx) e Monte ore dipendenti per lavoratore dipendente (scala dx, per 1000) in Italia. Anni 1992-2007



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT

Studi riportati dall'International Labour Organization (ILO), mettono in evidenza una sostanziale indeterminatezza nelle relazioni tra ricorso intensivo al fattore lavoro, le cosiddette *Compressed Working Weeks (CWWs)*, e la produttività del lavoro. In alcuni casi esiste una correlazione positiva, in altri negativa, in altri neutra. Queste relazioni mostrano una variabilità enorme a seconda dei settori e delle situazioni lavorative nelle quali vengono osservate. In generale, la produttività complessiva, secondo alcuni, sarebbe superiore nel caso di una successione di turni di 12 ore anche notturni e festivi, rispetto a quella osservata in linee di produzione con una successione di 5-7 turni consecutivi; tuttavia il caso citato nello studio, svolto da Williamson *et al.*, si riferisce ad una *softwarehouse* nella quale la compressione dell'orario di lavoro con turni di dodici ore non ha avuto effetti negativi sulla produzione e, anzi, ha fatto registrare segnali positivi di benessere sui lavoratori, ma la presenza di fattori motivazionali e morali nel caso oggetto di studio paiono essere stati molto importanti.

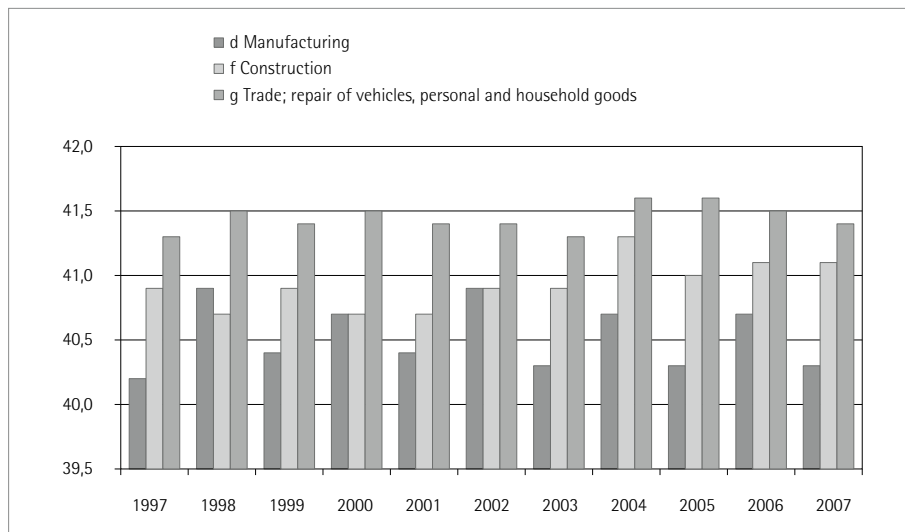
A risultati analoghi porta l'analisi condotta in Francia dal *Centre d'étude de l'emploi* sugli effetti dell'introduzione delle 35 ore a seguito delle riforme *Aubry*. Lo studio elabora un indicatore sintetico parametrato sulle tre dimensioni, dell'occupazione, dell'organizzazione del lavoro e della competitività, attraverso il quale identifica tre raggruppamenti di imprese per le quali gli effetti della riforma sono stati rispettivamente negativi, positivi, e neutri. Tuttavia, l'analisi consente comunque di trovare chiavi interpretative e risposte alle attese teoriche. Sono infatti le piccole imprese, quelle con un minor numero di addetti e margine di manovra, che hanno subito gli effetti più negativi della riforma; mentre le grandi imprese industriali, con un elevato numero di dipendenti, sono quelle che hanno realizzato il passaggio alle trentacinque ore nelle condizioni migliori e hanno fatto registrare l'evoluzione dell'occupazione più dinamica.

Se si concentra l'attenzione sui dati rilevati prima dell'esplosione della crisi nell'ultimo biennio, e perciò su un'analisi che colga più gli aspetti strutturali che gli effetti della congiuntura nel nostro Paese, in Italia, occupazione e prodotto, nell'ultimo decennio, mostrano andamenti di difficile interpretazione. L'occupazione cresce a ritmi incrementali, di pari passo con il monte ore totali lavorate, mentre l'economia segna il passo rispetto all'Europa. Ne consegue una perdita di competitività complessiva che si traduce in una riduzione della produttività del lavoro rispetto alle principali economie europee, pur mostrando deboli segnali di recupero nella fase più espansiva dell'economia tra il 2004 e il primo semestre 2007. Il Prodotto interno lordo per ora lavorata nel raffronto con la media e con le maggiori economie europee, mostra un trend marcatamente discendente fino al 2003, quando ha inizio una modesta inversione di tendenza. La produttività, a partire dal 2001, scende sotto la media UE.

In Italia, l'orario medio settimanale di lavoro, a parità di massimali di legge, presenta una variabilità elevata tra settori economici e andamenti differenti nel decennio 1997-2007. Come già evidenziato, una maggiore dinamicità si manifesta nella fase di recupero ciclica dell'economia che, in Italia, coincide con la fase di attuazione

delle riforme del mercato del lavoro e con il recepimento della direttiva comunitaria sull'orario di lavoro. Alcune evidenze paiono interessanti nel raffronto tra settori, sia in relazione alla dimensione organizzativa (nella grande distribuzione e, in alcuni comparti, nell'industria), sia rispetto alle fasi del ciclo economico. L'orario settimanale di lavoro cresce, ad esempio, nel settore delle costruzioni, caratterizzato da una forte dinamicità lungo l'intero quinquennio 2001-2006, nel commercio e nei servizi, dove è maggiore il ricorso ad un uso intensivo del fattore lavoro e generalmente più elevato l'orario di lavoro medio osservato rispetto agli altri settori, ma diminuisce nella grande distribuzione. L'andamento delle serie storiche non offre tuttavia facili interpretazioni.

Figura 4.10 Orario medio settimanale di lavoro per settore economico in Italia. Anni 1997-2007



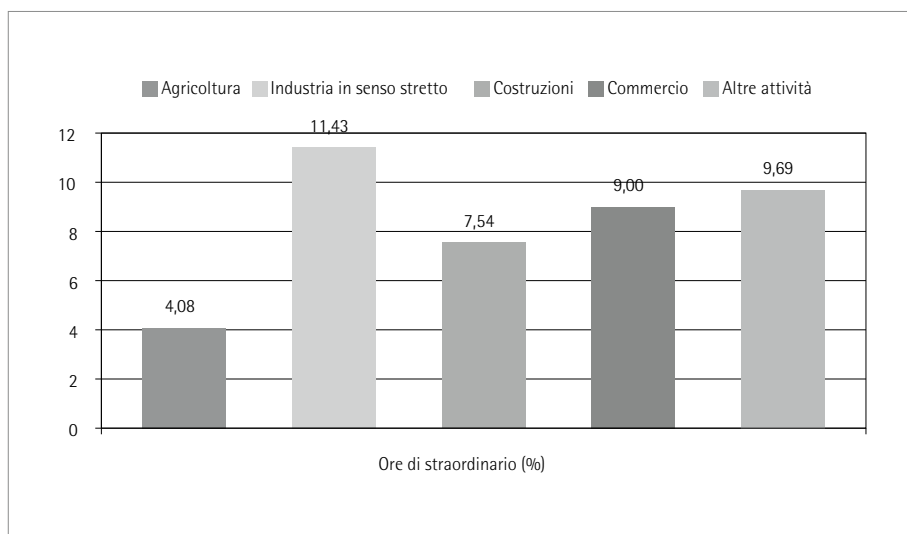
Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT; ISTAT-RCFL

Nel raffronto tra occupazione e orario medio di lavoro, sembra possibile rilevare, per tutti i settori, una certa discontinuità a cavallo del 2003, in seguito il trend appare più definito dall'andamento del ciclo economico. Anche nel manifatturiero la dimensione d'impresa rappresenta un fattore discriminante, come per qualsiasi tipo di analisi settoriale, e nasconde, probabilmente, gli effetti del più ampio margine d'applicazione della flessibilità oraria nella grande impresa, rispetto all'effetto di dispersione nelle aziende di piccola dimensione.

La rilevazione del ricorso allo straordinario, disponibile solo come misura percentuale delle ore lavorate oltre l'orario contrattuale, fornisce ulteriori indicazioni sul grado di

diffusione del ricorso intensivo al fattore lavoro. Il dato risulta percentualmente più elevato nell'industria in senso stretto, dove lo straordinario rappresenta quasi il 12% dell'orario settimanale, e nel commercio.

Figura 4.11 Ore di straordinario svolte rispetto all'orario contrattuale nei diversi settori di attività economica in Italia. Anno 2007

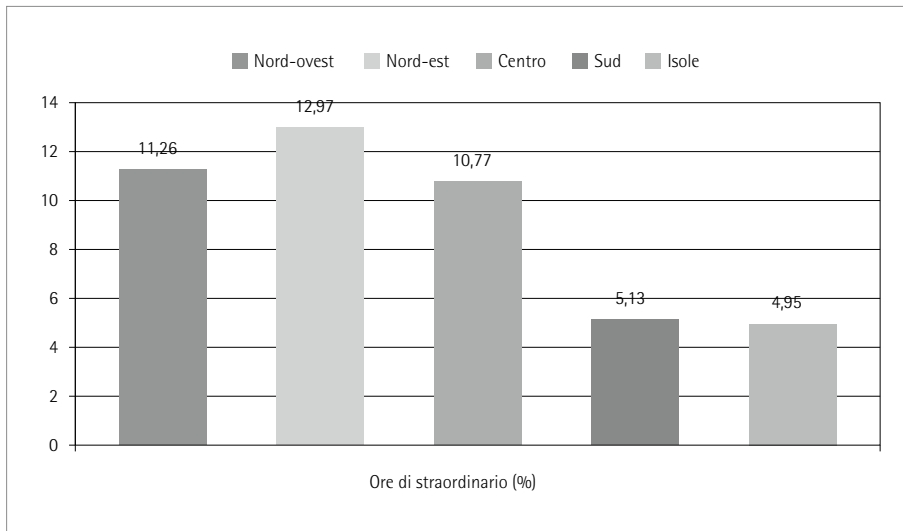


Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT; ISTAT-RCFL

Anche nella ripartizione territoriale il ricorso allo straordinario riflette ragionevolmente le specializzazioni produttive, la dimensione e le forme organizzative prevalenti sul territorio.

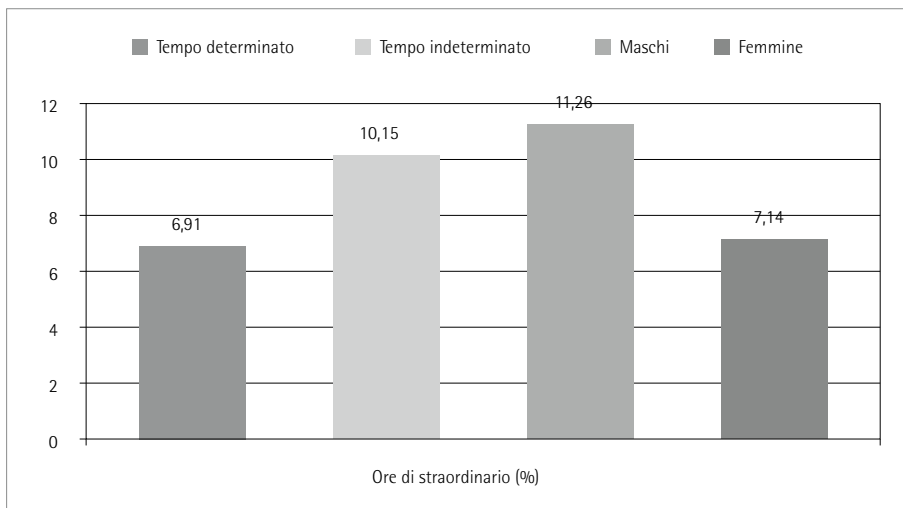
Nella distribuzione del dato per genere si rileva una percentuale più alta di ore di straordinario lavorato dagli uomini, che appare coerente con quanto descritto in letteratura sull'argomento e con l'ipotesi che essi dedichino meno tempo alle cure domestiche. Mentre, risulta più ambiguo il dato relativo al numero di ore di straordinario lavorate da dipendenti con contratto a tempo determinato, inferiore rispetto a quello dei lavoratori a tempo indeterminato, che potrebbe essere rivelatore di possibili irregolarità nell'utilizzo.

Figura 4.12 Ore di straordinario svolte rispetto all'orario contrattuale nelle aree geografiche in Italia. Anno 2007



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT; ISTAT-RCFL

Figura 4.13 Ore di straordinario svolte rispetto all'orario contrattuale per sesso e durata del contratto di lavoro in Italia. Anno 2007



Fonte: elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT; ISTAT-RCFL

La trattazione svolta nelle pagine precedenti sul ricorso in Italia e in Europa alla flessibilità dell'orario di lavoro, in un'ottica di *flexicurity*, nel cercare di cogliere i tentativi di coniugare occupazione e crescita, flessibilità e sicurezza, prende spunto, dalla rassegna dell'evoluzione della normativa, poiché analizza un mercato fortemente regolamentato. La materia è importante, perché pone interrogativi determinanti per valutare le reali esigenze della produzione, le reali condizioni vita/lavoro e i riflessi in termini di efficienza allocativa.

Purtroppo i dati disponibili non rendono agevole una valutazione degli effetti macro sull'occupazione e sulla produttività, specialmente in Italia, dove la dimensione d'impresa è estremamente ridotta e variabile per settore economico e sul territorio. I dati inoltre non consentono di rispondere a semplici quesiti quali l'esistenza o meno di un *trade-off* tra orario di lavoro e occupazione, o tra produttività e sicurezza. Una prima conferma ricavabile dall'analisi delle serie storiche disponibili e dalla letteratura in materia è proprio che, a livello aggregato, gli effetti sul prodotto e sull'occupazione delle variazioni intervenute nella disciplina dell'orario di lavoro, se ci sono stati, non paiono di semplice rilevazione né in Europa né in Italia. A livello macro, il monte ore lavorato, l'occupazione e l'orario medio settimanale di lavoro, seppure con dinamiche differenti, paiono essere caratterizzate in Italia e in Europa, fundamentalmente, da andamenti prociclici.

Con riferimento al prodotto per ora lavorata valgono in Italia considerazioni analoghe a quelle relative alla produttività per occupato: è un problema di specializzazione internazionale del lavoro che vede l'impresa in Italia concentrarsi principalmente in settori *labour intensive*, a bassa produttività (nei quali tuttavia siamo sulla frontiera della produzione (ISAE, 2009) e di scarsa Produttività Totale dei Fattori (ISTAT e World Bank, 2008 e 2009, cfr. par. 1.4).

La maggiore flessibilità funzionale nell'organizzazione del lavoro, sembra avere effetti più netti sull'organizzazione delle imprese e sulla vita delle persone. In generale, l'orario di lavoro varia notevolmente nei diversi settori economici, con riferimento a specificità di genere, e in relazione alla durata del contratto di lavoro. Se ne fa un uso più esteso nell'industria e dove è maggiore la dimensione d'impresa, compresa la grande distribuzione, ma, se nella prima coincide con un maggiore ricorso allo straordinario, nella seconda si traduce in un maggiore ricorso a contratti part-time. Se sono gli uomini ad accumulare il maggior numero di ore lavorate oltre l'orario contrattuale di lavoro, sono le donne, in prevalenza, a richiedere il part-time. Confermando l'inequiva ripartizione tra i generi di "responsabilità lavorative e carichi familiari" (cfr. par. 2.3). Desta sospetto lo scarso coinvolgimento dei lavoratori a tempo determinato nel prolungamento oltre l'orario di lavoro previsto contrattualmente. Ne risulta, nel complesso, la necessità di un rafforzamento delle politiche del lavoro maggiormente rispondenti ai principi di *flexicurity*, tali da compensare sul lato della sicurezza i benefici derivanti da un maggiore ricorso alla flessibilità oraria del lavoro.

4.4 Crisi economica e via italiana alla flexicurity*

Il dibattito sull'efficacia dei modelli di *flexicurity* in tempo di crisi ruota intorno all'ipotesi della presenza di *lag* temporali tra l'aggiustamento nel mercato dei beni e servizi, e in quello del lavoro, e al disegno dell'architettura istituzionale necessaria a sostenere, anche finanziariamente, le difficoltà legate alle transizioni nel mercato del lavoro.

L'aggiustamento nel mercato del lavoro in un modello di *flexicurity* ipotizza un impiego del tempo necessario a raggiungere il nuovo equilibrio, tale da produrre un continuo arricchimento professionale. Resta da valutare il rendimento effettivo del tempo investito in azioni di reinserimento in un contesto di crisi: la sfida sul fronte dell'offerta è la trasformazione, in questo intervallo di tempo, di un potenziale *looser* in un portatore di capitale umano rinnovato e spendibile nel mercato del lavoro. Sul fronte della domanda, lo stesso intervallo di tempo coincide con l'aggiustamento di medio-lungo termine nel mercato dei beni e servizi e attiene pertanto, con più oggettività, a materia di politica industriale in Europa e nei singoli Stati membri. L'analisi dell'efficacia del modello di *flexicurity*, soprattutto in tempi di crisi, deve necessariamente divaricarsi in un'analisi di breve termine, che inevitabilmente offre valutazioni differenti, rispetto alla stessa analisi di medio lungo periodo. La definizione di breve e lungo periodo non accomuna i diversi mercati. Se il breve termine nei mercati finanziari si può identificare con il fixing giornaliero e nel mercato dei beni e servizi tende a coincidere con la chiusura dell'esercizio contabile, nel mercato del lavoro, assume senz'altro dimensione pluriennale, per la presenza di vischiosità, dovute, tra l'altro, a costi di transazione²⁵⁵ elevati e asimmetrie informative.

Nelle valutazioni che emergono in alcuni ambienti dell'organizzazione sindacale in ambito europeo (ETUI-REHS, 2008), le politiche per l'occupazione sul modello della *flexicurity* sono considerate un aggiustamento al margine del sentiero già tracciato dall'OCSE fin dal 1994 (OECD, 1994) e, perciò stesso, incapaci di influenzare in modo dinamico l'aggiustamento di medio lungo termine nel mercato del lavoro, imposto dalla globalizzazione e dal cambiamento demografico, e di reagire a shock esogeni.

Le principali misure di sostegno economico intraprese in Europa al deflagrare della crisi sui mercati finanziari rappresentano una reazione alla massima preoccupazione di mantenere il maggior numero di posti di lavoro. All'interno dei sistemi di *welfare*, dunque, le politiche di sostegno al reddito, le cosiddette "politiche passive", si confermano essenziali per la gestione dell'emergenza nel breve periodo: per le aziende, per i lavoratori, e per

* Di Massimiliano Deidda.

255. Si tratta dei costi affrontati per concludere una transazione economica, come la ricerca di un posto di lavoro o del candidato ideale per la chiusura di una *vacancy*, e sono legati generalmente alla raccolta di informazioni, alla mediazione e agli effetti di regolamentazione specifica.

la domanda aggregata nazionale. Probabilmente il senso dell'emergenza è stato acuito dalla consapevolezza dello sviluppo che hanno avuto in Europa, nell'ultimo decennio, le cosiddette forme contrattuali flessibili e del, contemporaneo, ridimensionamento della portata di alcune misure di Employment Protection Legislation (EPL)²⁵⁶.

Nel medio lungo periodo, tuttavia, per ampliare la gamma di opportunità di occupazione possibili per i lavoratori e portare il mercato ad un più alto livello di equilibrio e di efficienza, resta indispensabile dare concreta attuazione al coordinamento tra politiche passive e politiche attive, attraverso le istituzioni e gli attori responsabili delle politiche sociali ai vari livelli delle amministrazioni comunitarie e nazionali.

Le amministrazioni centrali, negli Stati membri, con il concorso dei servizi locali pubblici e privati sul territorio, sono indispensabili nel contribuire a non disperdere, e valorizzare, il capitale umano, sostenendo i lavoratori nella ricerca del miglior lavoro possibile, garantendo loro sostegno economico condizionato all'inserimento in un percorso integrato di formazione e lavoro, nella transizione da un lavoro ad un altro, e nell'eventualità che l'occupazione non sia più un'opzione possibile.

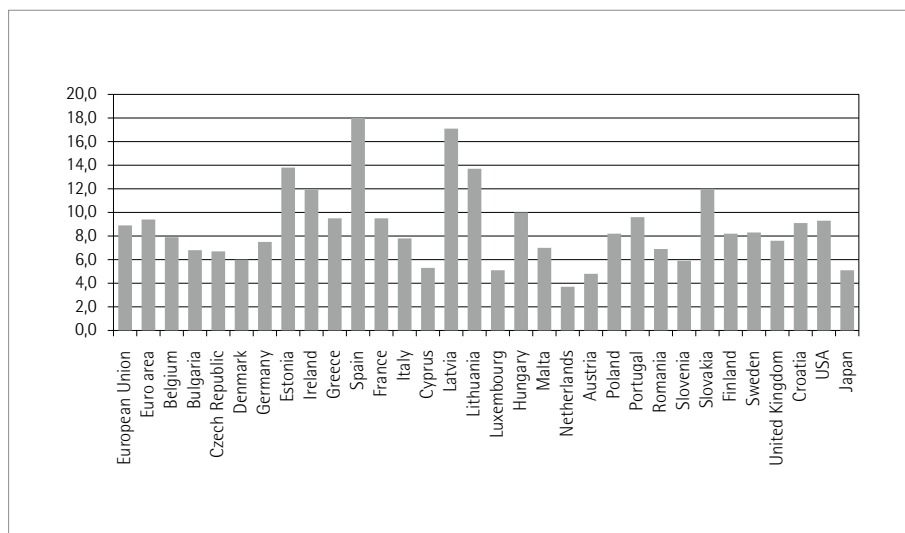
Un approccio di *flexicurity*, se attuato in un quadro di *governance* coerente e sostenuto finanziariamente, rimane complementare alla sostenibilità nel medio-lungo termine della ripresa economica, in quanto finalizzata a contrastare la segmentazione nel mercato del lavoro e preservare, e potenziare, il capitale umano nel sistema nel suo complesso, con attenzione sia al lato della domanda, sia a quello dell'offerta nel mercato del lavoro. I principi richiamati nella strategia europea integrata, volta a promuovere contemporaneamente la flessibilità e la sicurezza nel mercato del lavoro rappresentano il modello teorico d'intervento più evoluto oggi disponibile per garantire la transizione di medio lungo termine dell'intero sistema verso una nuova frontiera europea di efficienza produttiva, rispetto a forme di intervento "tampone" più tradizionali, basate principalmente sulla conservazione del posto di lavoro. Come osservato in apertura del capitolo, occorrono tuttavia politiche di bilancio coerenti, che offrano copertura finanziaria sufficiente a sostenere i costi di transizione per gli individui e di transazione per il mercato nel suo complesso, per superare la crisi e sostenere il passaggio a nuovi livelli di equilibrio sui mercati dei beni e servizi e in quello del lavoro.

Non è incoerente, quindi, col quadro concettuale esposto che la prima preoccupazione, di breve periodo, nei piani anticrisi elaborati da Commissione europea e Stati membri, tra novembre 2008 e marzo 2009, sia stata rivolta alla tutela dei "senza rete" e alla salvaguardia dei posti di lavoro. Si trattava di misure urgenti da attuare per uscire il più rapidamente possibile dalla crisi, mettendo al primo posto le persone con particolare rife-

256. Employment Protection Legislation (EPL), termine che sintetizza tutti gli strumenti e gli istituti previsti a tutela della condizione e dei rapporti di lavoro, dall'assunzione al licenziamento, e oltre. In particolare quelle relative al licenziamento individuale senza "giusta causa", per motivi economici, buonuscita, termine minimo di preavviso, autorizzazione amministrativa per i licenziamenti collettivi e obbligo di consultazione preventiva con il sindacato e l'autorità amministrativa.

rimento alla loro posizione nel mercato del lavoro e la tenuta della domanda aggregata. Ma le linee guida della Commissione europea hanno anche invitato a concentrare gli sforzi sul capitale umano da salvare, come elemento del patrimonio, la cui utilità va oltre la dimensione di breve termine e riguarda le imprese, come gli individui e le famiglie.

Figura 4.14 Tassi di disoccupazione (%). Anno 2009



Fonte: EUROSTAT 2009

Nella Comunicazione "European Economic Recovery Plan", del 26 novembre 2008, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri a concedere sostegno alle imprese che innovano i processi e a settori considerati prioritari come quelli delle energie alternative e delle tecnologie pulite, e ha auspicato che ogni Stato membro si dotasse di un proprio elenco di settori strategici da razionalizzare a livello comunitario. Ha sollecitato gli Stati membri a farsi carico delle transizioni dei lavoratori, specialmente quelli marginali espulsi dalle imprese, e della loro riallocazione nel mercato del lavoro (on the market). Così inquadrata, la reazione europea, pur condizionata dalla necessità di rispondere in tempi rapidi alle difficoltà di chi ha perso, o rischia di perdere, il posto di lavoro, risulta tuttavia coerente con i principi più volte ricordati della *flexicurity*. Il "Recovery plan" rivolgeva infatti un invito specifico a concentrare le risorse finanziarie in un intervallo temporale sufficientemente breve e ad attuare uno stretto coordinamento istituzionale delle politiche attive e passive.

In Italia, l'azione di governo nel predisporre misure urgenti anticicliche si è mossa nel solco stretto di un complesso quadro di *governance* del sistema italiano di *welfare*.

Dove, lo Stato centrale riveste competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, che comprende i trattamenti di integrazione salariale per i lavoratori, in caso di sospensione delle attività produttive, e le indennità di disoccupazione. Alle Regioni spetta la competenza esclusiva in materia di assistenza sociale. Mentre in materia di sanità, di "tutela e sicurezza del lavoro" e di "previdenza complementare ed integrativa" la potestà statale e quella regionale sono concorrenti. Grava inoltre sulle Province una parte importante della gestione delle politiche attive del lavoro e la responsabilità dei Servizi per l'impiego, da anni al centro di un processo di rinnovamento che li colloca in una posizione centrale, strategica rispetto alle politiche di inserimento lavorativo e alla qualità dell'occupazione. E, infine, ricadono nella competenza amministrativa dei Comuni altre forme di intervento a sostegno del lavoro e della produzione come i servizi di cura alla persona ormai riconosciuti come determinanti fondamentali del tasso di partecipazione al mercato del lavoro.

Risulta evidente che, pur con la garanzia dei principi costituzionali, le responsabilità della politica sanitaria, del sistema pensionistico e di previdenza sociale, delle politiche passive e attive del lavoro appaiono ripartite e intrecciate tra una molteplicità di attori istituzionali da cui deriva una gravosa necessità di coordinamento.

La preoccupazione maggiore, anche, del Governo italiano nei mesi passati è stata la salvaguardia dei posti di lavoro esistenti, ma l'attenzione e il dibattito politico sono, e rimangono, ancora vigili sui problemi aggiuntivi derivanti in Italia dalla combinazione di una crescente segmentazione nel mercato del lavoro, con un sistema di ammortizzatori sociali, robusto e strutturato, ma ancora selettivo rispetto alla condizione contrattuale dei lavoratori.

I tre principali provvedimenti attuati con decretazione d'urgenza dal Governo in risposta alla crisi hanno complessivamente impiegato risorse per 25 miliardi di euro nel triennio 2009-2011. Le misure di bilancio si sono sommate agli interventi di stabilizzazione del sistema finanziario e del credito. Con il primo Decreto anticrisi a novembre del 2008, sono stati introdotti, sgravi alle imprese, trasferimenti monetari alle famiglie a basso reddito e rafforzati gli ammortizzatori sociali per il biennio 2009-2010. Inoltre, sono stati aumentati gli stanziamenti per gli investimenti in opere pubbliche, comprese quelle ferroviarie, e alleggerite le procedure per la realizzazione dei progetti previsti nel Quadro strategico nazionale. Il pacchetto di incentivi all'acquisto di autoveicoli, previsto da più parti in Europa, è stato introdotto in Italia nel febbraio 2009, con un secondo provvedimento. All'inizio di luglio, un terzo decreto legge ha riguardato, da un lato, gli investimenti in macchinari fino al 2010, attraverso deduzioni nell'ordine del 50% della spesa, ma ha potenziato ulteriormente gli ammortizzatori sociali per il biennio 2009-2010.

Tra le misure contenute nel Decreto anti-crisi dirette a proteggere i lavoratori, le imprese e le famiglie dagli effetti della crisi, gli interventi per la salvaguardia dell'occupazione introducono, in particolare, nuove misure di sostegno al reddito che estendono, sep-

pure in misura differenziata, gli ammortizzatori sociali ai lavoratori atipici, interinali, apprendisti, e ai settori non coperti in precedenza. La ricerca della copertura finanziaria delle nuove misure, in deroga al criterio assicurativo, fa leva *una tantum* sulla fiscalità generale, sull'intervento integrativo degli Enti bilaterali e sulle risorse FSE, messe a disposizione dalle Regioni.

In questo quadro di riferimento normativo modificato d'urgenza e malgrado le difficoltà di applicazione dei principi della *flexicurity* al modello di *welfare* italiano, tra novembre 2008 e marzo 2009, si è assistito nel nostro Paese ad uno stretto coordinamento istituzionale su iniziativa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha visto coinvolti l'ISFOL, l'INPS e Italia Lavoro S.p.A. Nell'ambito delle attività di supporto alla programmazione e negoziazione con le Regioni, le Province autonome, e la Commissione europea. A questo fine è stata istituita, presso il Ministero, l'Unità per la tutela dell'occupazione, la cosiddetta "Unità crisi", composta dai Direttori generali della "Direzione della Formazione e degli Ammortizzatori sociali" e della "Direzione della Tutela delle condizioni di lavoro", e dai Presidenti di ISFOL, INPS e Italia lavoro S.p.A.

L'affidamento all'*Unità crisi* del supporto tecnico al sistema di *governance* delle crisi occupazionali (per le funzioni affidate al Sottosegretario di Stato), attraverso l'interlocuzione tecnica, tempestiva ed efficace, con le altre amministrazioni dello stato, le Regioni, gli enti locali e le parti sociali, ha avuto lo scopo di accelerare l'attuazione delle misure previste nel Decreto anticrisi e di facilitare l'accordo tra lo stato centrale e le altre amministrazioni. Le problematiche da affrontare si riducevano essenzialmente a tre: l'accordo sulla ripartizione e la gestione dei flussi finanziari, la gestione dei flussi informativi relativi ai beneficiari delle misure e il contenuto tecnico delle misure di sostegno al reddito e per la salvaguardia del capitale umano.

Relativamente al contributo finanziario delle Regioni e delle Province autonome, a valere sui finanziamenti loro assegnati del Fondo sociale europeo, gli ostacoli derivanti dai vincoli della programmazione, già approvata, e dalle regole di rendicontazione del FSE, che vietano l'uso delle risorse per le politiche passive, sono stati superati in considerazione del contenuto di salvaguardia del capitale umano attuato attraverso l'integrazione di azioni formative, o di politica attiva, governato dalla Regione, e l'erogazione di sostegni al reddito.

Il secondo aspetto, più tecnico, è stato risolto conferendo incarico all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) di acquisire le dichiarazioni di immediata disponibilità dei lavoratori, costituire la relativa banca dati e trasmettere l'elenco dei lavoratori, percettori dell'ammortizzatore in deroga, alle Regioni per via telematica.

Infine, nella ricerca di soluzioni per il mantenimento del massimo numero possibile di lavoratori all'interno dei processi produttivi, il sostegno al reddito e la salvaguardia, mantenimento, e aggiornamento delle competenze possedute da quanti perdono il lavoro e il loro adeguato e veloce reinserimento nei processi produttivi, l'orientamento è andato nella direzione di mettere a frutto l'esperienza consolidata in ISFOL sulle buone

prassi sperimentate sul territorio italiano, dalle amministrazioni pubbliche e dai servizi privati, e tradurla in misure specifiche destinate ai beneficiari, individuati attraverso un processo *bottom-up* che coinvolge: i lavoratori, le imprese, le parti sociali, l'INPS e le amministrazioni locali.

Conclusioni: occupazione e disoccupazione in Italia nella sfida globale della Strategia europea per l'occupazione

Quando a Lisbona, nel 2000, i Capi di Stato e di Governo lanciano la strategia per fare dell'Europa "l'economia più competitiva e dinamica del mondo basata sulla conoscenza", in Italia, il retroterra politico, istituzionale, sociale ed economico è già predisposto per la sfida che l'attende. Il Paese ha alle spalle le spirali *inflazione-salari*, i *trade-off* inflazione-disoccupazione, l'abolizione della "scala mobile" e l'indicizzazione dei salari al "tasso d'inflazione programmato" previsto negli Accordi del '93. A livello macroeconomico, alla manovra da 90mila miliardi di Lire del Governo Amato del '92, segue il rientro della Lira nel Meccanismo Europeo di Cambio, con bande di fluttuazione allargate al +/-15%. Nel mercato del lavoro, il "Pacchetto Treu" ha abolito il monopolio pubblico del collocamento e disciplinato la maggior parte delle forme contrattuali differenti dal lavoro standard, a tempo pieno e a durata indeterminata, ancora oggi in uso.

Con la "Strategia di Lisbona" gli obiettivi delle politiche comunitarie per l'occupazione, da raggiungere entro il 2010, sono fissati in parametri oggettivi:

- tasso di occupazione, 70%;
- tasso di occupazione femminile, 60%;
- tasso di occupazione over-55, 50%.

Le "Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione", adottate dal Consiglio, trovano nella Lista di indicatori per il monitoraggio, predisposta dall'EM.CO., lo strumento di verifica dei progressi compiuti dagli Stati membri nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

L'Unione europea annovera oggi 27 Stati membri e presenta una variabilità di contesti socio-economici, riconducibili schematicamente a tre raggruppamenti di: economie avanzate, economie emergenti e in via di sviluppo che ancora necessitano di piani straordinari di investimento in infrastrutture, e profonde riforme istituzionali, per poter intraprendere un cammino che garantisca condizioni omogenee di benessere a tutti i cittadini europei.

La ripartizione su tre livelli distinti di *governance* delle politiche, monetarie, di finanza pubblica e del lavoro, risultano un fattore di debolezza competitiva per l'eurozona, e per l'Italia in particolare, nel confronto con gli altri Stati membri e i paesi terzi. Nonostante le difficoltà derivanti dai vincoli di finanza pubblica, l'Italia, Stato membro fondatore, è protagonista nella costruzione dell'Unione europea, anche nelle fasi recenti. L'ultimo decennio è un lungo periodo di riforme nel nostro Paese, che attraversa almeno quattro cicli economici e due cicli di attuazione dei Fondi strutturali (2001-2006 e 2007-2013). Il mercato del lavoro è tra i principali destinatari di innovazioni normative, volte alla sua flessibilizzazione, che ruotano intorno alle indicazioni programmatiche previste nel "Libro bianco sul lavoro" e nei dispositivi della "Legge Biagi" (Legge 30 del 2003). Le riforme adottate negli stessi anni coinvolgono anche il sistema di istruzione, si intrecciano con le riforme del mercato del lavoro e trovano il riferimento alto nella costruzione di un'economia della conoscenza.

Il processo ha coinvolto tutti gli Stati membri nell'Unione europea, sono stati anni di intensa attività di riforma dei mercati del lavoro, in Spagna, in Germania (leggi Hartz), e in Italia (leggi Treu e Biagi). La flessibilità introdotta in Europa in oltre un decennio di riforme ha risposto principalmente alla richiesta dei datori di lavoro di superare le rigidità nel mercato del lavoro causate dalla stratificazione nel tempo dell'Employment Protection Legislation (EPL) e delle conquiste in ambito sindacale. Nel modello di intervento europeo, il presupposto teorico e la ricerca del consenso si fondavano sulla crescita del prodotto e sui benefici derivanti in termini di inclusione sociale.

Al momento dell'adozione della Strategia di Lisbona, nel 2000, solamente quattro dei 15 Stati membri presentavano tassi di occupazione al di sopra della soglia del 70%; alla fine del decennio, il basso tasso di crescita del prodotto è stato il principale ostacolo al pieno raggiungimento dell'obiettivo occupazionale.

In Italia, nel complesso, l'occupazione è cresciuta progressivamente, malgrado i bassi tassi di crescita registrati nel periodo, raggiungendo nel 2008 il massimo storico di 23,4 milioni di occupati, con un tasso di occupazione pari al 58,7%. L'incremento del tasso di occupazione femminile, che nel 2008 è arrivato al 47,2%, livello mai raggiunto in precedenza, è considerato una delle determinanti fondamentali della crescita di lungo termine dell'occupazione complessiva in Italia, che resta tuttavia agli ultimi posti nell'Unione europea.

Dal lato della domanda di lavoro, si profila la tesi che la specializzazione produttiva del nostro Paese nei settori tradizionali e il ricorso ad una funzione di produzione di tipo *labour intensive* possano aver portato in questi anni anche un profondo mutamento dell'*input* di lavoro immesso nel processo di produzione. Le imprese italiane potrebbero aver sfruttato i margini di aggiustamento, a parità di prodotto e di processo, offerti dal contenimento del costo del lavoro e dalla flessibilità numerica, sia rispetto alla durata, sia alle modalità di impiego, in *fine-tuning* con l'introduzione delle riforme nel mercato del lavoro.

La crisi economica sopraggiunta nel 2008, mette in evidenza i riflessi sulla domanda di lavoro della struttura del sistema produttivo italiano, caratterizzato da una forte polarizzazione delle imprese rispetto al numero d'addetti. Nel 2009, il valore medio del numero degli occupati in Italia scende a 23.025 mila, e il tasso di occupazione al 57,5%. Il tasso di disoccupazione medio sale al 7,8% che, sebbene inferiore alla media dell'Unione (8,9%) e dell'eurozona (9,4%) e, certamente, molto lontano dalla dimensione acuta assunta dal fenomeno in Spagna (18,0%), presenta elementi di forte preoccupazione in relazione, principalmente, al dualismo territoriale del paese e a segmenti specifici della forza di lavoro. Rispetto al dato medio nazionale, infatti, nel 2009 il tasso di disoccupazione nel mezzogiorno è pari al 12,5%; il tasso di disoccupazione femminile è pari al 15,3%, ma il tasso di disoccupazione delle giovani tra i 15 e i 24 anni raggiunge nel mezzogiorno il 40,9% contro il corrispettivo valore medio nazionale del 28,7%. Il livello di inclusività del mercato del lavoro si misura principalmente sulle categorie deboli e meno tutelate del mercato, e sui livelli di partecipazione e occupazione delle donne.

Gli ammortizzatori sociali hanno tenuto sotto controllo la perdita di posti di lavoro, i costi economici e sociali sono stati distribuiti sul sistema paese, ma il protrarsi del differenziale di produttività, all'interno del paese e rispetto alle economie avanzate, riapre il dibattito sull'importanza delle misure di politica industriale e dell'efficienza dell'amministrazione pubblica, mentre gli effetti di breve termine dell'aggiustamento suggeriscono il mantenimento delle misure di salvaguardia dell'occupazione.

Nel più ampio scenario europeo, il percorso finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona pare entrare in contraddizione con il modello proprio in prossimità della scadenza stessa del termine stabilito nel 2010, e pare logico imputarne le cause allo *shock* esogeno rappresentato dalla crisi finanziaria e economica. Ma, se si osserva l'intero spettro degli indicatori SEO, selezionati dal Gruppo di esperti su incarico dell'*Employment Committee*, emerge con evidenza la forte segmentazione che si è venuta strutturando nel mercato del lavoro europeo, tale da minare le basi della nuova costruzione in termini di efficienza allocativa anche, in parte, risultante dall'introduzione delle nuove regole di flessibilità.

Se il paradigma europeo dell'occupazione ha incontrato un limite non previsto nei bassi tassi di crescita registrati mediamente nel periodo, il modello di intervento sul mercato del lavoro messo a punto in dieci anni di programmazione dei Fondi strutturali e del Fondo sociale europeo può definirsi compiuto. Le politiche di inserimento lavorativo indirizzate a donne, giovani, disoccupati di lunga durata, immigrati, *over55* e quelle rivolte all'inclusione sociale, possono dirsi oggi acquisiti, al di là dei vincoli e delle necessità legate al loro finanziamento.

Ciclo di vita e occupazione

Nonostante i progressi compiuti, sia nei modelli di intervento sia nella definizione dei bisogni dei *target groups*, complessivamente gli obiettivi fissati nel 2000 non sono stati raggiunti.

Nel paradigma europeo, il legame tra crescita, coesione sociale, ciclo di vita e occupazione appare inscindibile. L'analisi, nel rapporto, prende in considerazione l'intero ciclo di vita che si estrinseca nelle relazioni tra servizi di cura per l'infanzia e assistenza alle persone, sistema d'istruzione, sistemi pensionistici, e occupazione giovanile, femminile e dei lavoratori anziani.

Nello sviluppo dell'*economia della conoscenza* è fondamentale, in particolare, il legame tra sviluppo economico e livello e qualità delle politiche di investimento in istruzione, ricerca e innovazione. Il Consiglio europeo, già nella primavera del 2005, sancisce l'importanza del capitale umano non solo in termini di benefici privati, ma di benessere per la collettività, per la crescita economica, l'aumento dell'occupazione, della coesione sociale e della competitività dei paesi.

I risultati dell'analisi confermano l'importanza dell'investimento in istruzione in termini di accesso e mantenimento dell'occupazione, di qualità del lavoro e di redditività, sia per i lavoratori che per le imprese, ma collocano l'Italia negli ultimi posti di un'ipotetica graduatoria di paesi europei, evidenziando alcuni vincoli strutturali del nostro Paese. Nel mercato del lavoro italiano, infatti, titoli di studio elevati rappresentano meno che in altri Paesi una garanzia sia contro il rischio di disoccupazione, sia in termini di maggiore ritorno dell'investimento in istruzione e formazione; emerge, al contempo, una carenza sistematica di posti di lavoro altamente qualificati.

Il paradosso del mercato del lavoro italiano, in cui il capitale umano è un bene scarso a cui si attribuisce scarso valore, trova dunque conferma empirica. Interventi coordinati sul sistema d'istruzione-formazione e sul sistema produttivo, attraverso politiche industriali e commerciali, e investimenti in ricerca e innovazione, rappresentano possibili vie di sviluppo da parte del legislatore.

L'analisi dell'investimento di medio-lungo termine in istruzione, in un'ottica di genere, mostra che, nonostante l'importanza fondamentale attribuita in tutti i paesi europei all'aumento dei livelli di scolarizzazione dagli anni '50 ad oggi, per l'accesso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, la struttura della forza lavoro rimane ancora principalmente costituita dalla componente maschile.

L'Italia, in particolare, si caratterizza, oltre che per i bassi tassi di occupazione femminile, per la crescente polarizzazione nella distribuzione statistica delle occupate per livello d'istruzione e per il fatto che le donne laureate non riescono a cogliere per intero i frutti del loro investimento in capitale umano. I dati sulle transizioni dal sistema formativo a quello produttivo mostrano che queste difficoltà emergono fin dall'inizio della carriera. Sebbene l'occupazione femminile sia stata il volano principale dell'incremento dell'occupazione totale nell'Unione europea, resta aperta la questione se, nella formulazione della SEO, le pari opportunità tra uomini e donne nel lavoro, rappresentino un obiettivo in sé, o siano invece strumentali al raggiungimento dell'obiettivo più generale. L'impatto sulla riduzione delle disuguaglianze di genere della crescita dell'occupazione femminile risulta infatti meno significativo se misurato con gli indicatori relativi alle retribuzioni,

alla segregazione nel mercato del lavoro e alla presenza delle donne in posti decisionali. La lotta alla segregazione occupazionale ha lo scopo di rimuovere un'inefficiente, oltre che iniqua, allocazione degli individui nel mercato del lavoro, basata su una divisione del lavoro che, a causa di differenze biologiche e discriminazione sessuale rende più conveniente per le donne svolgere l'attività domestica e per gli uomini offrirsi sul mercato del lavoro, creando una specializzazione dei sessi per attività economica. Appare ormai documentato che, i paesi che si sono dotati di efficaci politiche per consentire a donne e uomini di trovare un equilibrio tra responsabilità lavorative e carichi familiari, presentano tassi di fecondità e di occupazione femminile più elevati.

Occorre sottolineare che l'intervento pubblico non risulta neutrale rispetto alla lotta alla segregazione di genere e può, nel complesso, sostenere, alternativamente, il ruolo femminile come *home maker* o favorire l'impegno nel lavoro retribuito, lasciando alle famiglie e al mercato la possibilità di disegnare i ruoli di genere. La mappa dei possibili interventi deve portare a rimuovere eventuali persistenze di pregiudizi, agendo su varie concause relative sia all'organizzazione del lavoro e della produzione, sia sull'affermazione del principio di equità nella distribuzione collettiva dei costi complessivi della maternità. L'esistenza di una relazione positiva tra le politiche di conciliazione, l'investimento in servizi per l'infanzia e il rinnovamento demografico, è ormai esplicitamente riconosciuta a livello europeo, sia dalle istituzioni sia in letteratura. Il Consiglio europeo di Barcellona nel 2002 ha sollecitato gli Stati membri a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione femminile al mondo del lavoro fornendo, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra 3 anni e l'età scolare, e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni.

Il passaggio del tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni dall'attuale 69% al 75%, indicati nella strategia Europa 2020, non appare realistico se si considera che il differenziale con il tasso di occupazione totale medio in Europa delle donne con figli al di sotto dei 12 anni risulta ancora quasi doppio rispetto a quello degli uomini in condizioni analoghe.

Ciclo di vita e occupazione sono centrali anche nel caso dei lavoratori anziani, per i quali l'obiettivo della piena occupazione del lavoro trova più di un fondamento. Il tema è in cima all'agenda politica europea nell'ultimo decennio, perché l'aumento delle aspettative di vita e la bassa partecipazione al mercato del lavoro della popolazione tra i 55 e i 64 anni minacciano la sostenibilità del sistema assistenziale e pensionistico, dovuto anche all'incremento della spesa sanitaria in ragione dell'aumento delle malattie croniche e acute, il cui rischio è legato all'avanzare dell'età.

L'introduzione nella Strategia di Lisbona dell'obiettivo di raggiungere un tasso di occupazione per i lavoratori tra i 55 e i 64 anni pari ad almeno il 50%, segue il progressivo ritiro delle misure di prepensionamento e l'aumento, graduale, dell'età pensionabile. Anche in Italia le iniziative volte a mettere in sicurezza la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico pongono fine alle misure di prepensionamento e allungano pro-

gressivamente l'età pensionabile. Attraverso le riforme, succedutesi nel 1992, 1995, 1997, 2004 e 2008, che segnano il passaggio del sistema pensionistico italiano dal *sistema retributivo* al *sistema contributivo*, l'età minima per il pensionamento è fissata a 65 anni per gli uomini e 60 per le donne (65 nel pubblico impiego), e condizionata al versamento minimo di 20 anni di contributi.

Nel sistema italiano, vincoli e incentivi intervengono principalmente dal lato dell'offerta, mentre risultano carenti rispetto alla responsabilità sociale dell'impresa. Anche nella programmazione regionale l'occupazione dei lavoratori con più di 45 anni sembra rivestire carattere marginale. Le riforme volte a prolungare la vita lavorativa non sembrano trovare sufficiente riscontro nelle pratiche aziendali e potrebbero essere oggetto di attenzione da parte del legislatore in occasione dell'attesa riforma degli ammortizzatori sociali.

"Europa 2020" rinnova l'invito agli Stati membri ad innalzare l'occupazione dei lavoratori over55, per far fronte all'invecchiamento della popolazione e garantire la sostenibilità dei regimi pensionistici.

Occupazione e inclusione sociale

La Strategia europea per l'occupazione, sin dalla sua nascita nel 1997, individua i soggetti vulnerabili tra principali destinatari e adotta un approccio integrato ai problemi multidimensionali dell'esclusione sociale, causa e effetto dell'esclusione-lavorativa.

Nella prima fase di attuazione della SEO, dal vertice di Lussemburgo al Consiglio straordinario di Lisbona (1997-2000), gli obiettivi si concentrano sulle politiche attive del lavoro, riassunti nello slogan "*welfare to work*".

Un aspetto innovativo con un forte impatto sugli Stati membri degli indirizzi di *policy* europea in materia di inclusione, ha riguardato la definizione e l'identificazione delle tipologie dei soggetti vulnerabili. Fino alla metà degli anni Novanta la legislazione nazionale si basava, infatti, sull'intervento diretto delle istituzioni pubbliche rivolto ad alcune categorie di svantaggiati (donne, giovani, disoccupati lungo periodo) mediante misure di sostegno volte ad abbattere il costo del lavoro, intervenendo prevalentemente con incentivi economici tesi a colmare eventuali *gap* di produttività. Dalla seconda metà degli anni Novanta, con il modello adottato dal legislatore nella riforma che rappresenta il passaggio dal collocamento imposto al collocamento mirato dei disabili (L.68/1999), si afferma una nuova logica tesa a favorire l'integrazione lavorativa e non solo l'accesso al posto di lavoro. Uno dei pilastri delle riforme è rappresentato, com'è noto, dal nuovo sistema di Servizi per l'impiego pensati come servizi e non come funzioni, erogati da soggetti pubblici e privati, attraverso il superamento del monopolio pubblico del collocamento.

A livello comunitario i principali passaggi avvengono con la Strategia di Lisbona, che richiama in modo esplicito all'Integrazione delle persone escluse dal mercato dal lavoro e, in seguito, con l'adozione dell'"Agenda Sociale europea", che rafforza il passaggio dal *welfare al workfare*. A partire dal 2002, una ulteriore fase della SEO, sintetizzabile nello slogan "*more and better jobs*", promuove una cooperazione tra le politiche per la

rimozione degli ostacoli nel mercato del lavoro attraverso lo sviluppo di servizi sociali di qualità, i Servizi per l'impiego e il riconoscimento esplicito del loro ruolo nella lotta all'esclusione lavorativa.

Nella "Strategia per l'inclusione attiva", lanciata nel 2008 dalla Commissione europea, l'inclusione lavorativa, non intesa esclusivamente come lavoro remunerato, è percepita come strumento d'inclusione sociale per tutti, anche coloro più ai margini nel mercato del lavoro. La Commissione invita gli Stati membri ad integrare le politiche attive e passive, per rafforzare sia l'accesso e i servizi d'accompagnamento all'inserimento lavorativo, sia un adeguato supporto al reddito, contro il rischio di povertà e l'isolamento, attraverso servizi sociali, di assistenza sanitaria e di cura.

La riduzione della povertà appariva già, tra gli obiettivi fissati per il raggiungimento di una maggiore coesione sociale, nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 2000, mentre il successivo Consiglio Europeo di Laeken, nel 2001, adottava i primi indicatori per misurare alcuni fattori causali del rischio individuale di esclusione sociale. Nella nuova strategia "Europa 2020" la povertà è tra le tre priorità del decennio (tra gli obiettivi per una *Crescita inclusiva*), è assunta a indicatore principale dell'esclusione sociale ed è la misura dei progressi da compiere per raggiungere entro il 2020 gli obiettivi di sollevare almeno 20 milioni di cittadini europei da tale condizione e ridurre la povertà, almeno, del 25% rispetto alla dimensione attuale.

Il rapporto fotografa il fenomeno della povertà in Italia nel più ampio scenario europeo e giunge a conclusioni che gettano le basi per il futuro monitoraggio delle politiche e delle misure di contrasto alla povertà.

L'esclusione sociale scaturisce da una molteplicità di fattori e rappresenta un fenomeno complesso e molto più ampio rispetto alla definizione tradizionale di povertà. Di fronte alla complessità e alla multidimensionalità del fenomeno prevale dunque la tendenza, anche in sede comunitaria, a concentrare l'attenzione sulla povertà, in quanto sintomo più evidente dell'esclusione sociale, nonostante rappresenti a sua volta un fenomeno difficile da inquadrare e non si sia ancora giunti ad una definizione univoca.

L'Europa, per misurare la povertà monetaria relativa, ha adottato un indicatore denominato "*at risk of poverty rate*" che misura in termini percentuali gli individui poveri o a rischio povertà, definendo tali i soggetti i cui redditi familiari equivalenti risultino più bassi rispetto al 60% del reddito mediano nazionale.

Nel presente rapporto, complessivamente, trova riscontro empirico la correlazione tra rischio di povertà e appartenenza ad alcune sottopopolazioni, come i giovani, gli anziani e le donne. Si conferma, inoltre, l'esistenza di una correlazione inversa tra rischio di povertà e livello di istruzione, per cui nell'Unione europea le persone che hanno conseguito al massimo un titolo di scuola secondaria di I grado hanno una probabilità di essere a rischio di povertà tre volte superiore rispetto alle persone con titolo universitario. Nell'analisi del rischio di povertà, preoccupa specificamente la quota di popolazione che permane in tale stato per più anni consecutivi. Nel nostro Paese, il rischio di povertà

persistente della popolazione totale è particolarmente elevato (15% della popolazione totale) ed è inoltre particolarmente allarmante che il 75% della popolazione a rischio di povertà lo sia in maniera non transitoria (cioè permanga al di sotto della soglia di povertà per almeno tre anni su quattro). Questo dato riflette la scarsa probabilità, per chi si trova in tale condizione, di migliorare la propria condizione economica e denuncia la scarsa efficacia delle politiche.

Anche la condizione occupazionale ha naturalmente un impatto decisivo sul rischio di povertà. La condizione e la durata della disoccupazione, lo "scoraggiamento" e il lavoro "atipico", aumentano il rischio di trovarsi in condizione di povertà. Anche tra gli occupati vi sono persone a rischio di povertà (*in work at-risk-of-poverty*), sebbene il rischio per chi lavora risulti notevolmente ridotto rispetto a quello del resto della popolazione. L'incidenza del rischio appare correlato sia con alcune caratteristiche dell'occupazione stessa (posto di lavoro instabile, part-time involontario, bassi salari, ecc.), sia con la dimensione e composizione della famiglia cui il lavoratore appartiene (come nel caso delle famiglie numerose con un solo percettore di reddito). Nel 2008, tra gli occupati di 15-64 anni, nell'EU27, l'8,4% della popolazione è a rischio di povertà, contro un'incidenza del 14,7% nell'intera popolazione. In Italia la quota di quanti pur lavorando sono al di sotto della soglia del rischio di povertà è leggermente più elevata e si attesta, sempre nel 2008, al 9%. In tutta Europa alcune caratteristiche dei lavori atipici, quali discontinuità, orario ridotto, minori tutele e sicurezze economiche, appaiono correlate con l'aumento delle probabilità dei lavoratori di essere a rischio di povertà. Anche per gli occupati con contratto di lavoro temporaneo si osserva una maggiore incidenza del rischio di povertà rispetto a quanti hanno un contratto a tempo indeterminato. Nella media dei Paesi EU-27 i lavoratori temporanei, infatti, hanno nel 2008 un'incidenza del rischio di povertà monetaria del 13,4% contro un valore del 5% riferito ai lavoratori con contratto permanente. In Italia le quote si attestavano rispettivamente al 15,8% e al 5,6%.

Esiste dunque uno stretto legame tra condizione lavorativa, composizione familiare e povertà. Nell'Unione europea il 3,6% delle persone viveva, nel 2008, in nuclei familiari con figli a carico in cui nessuno lavora, l'8,2% in nuclei familiari senza figli a carico in cui nessuno lavora, il 30,2% in nuclei famigliari con figli a carico in cui tutte le persone in età da lavoro sono occupate e il 18,2% in nuclei senza figli a carico in cui tutti lavorano. Il quadro italiano differisce da quello europeo soprattutto per la quota di quanti vivono in nuclei con intensità di lavoro massima, decisamente più bassa rispetto alla media comunitaria.

Alcune valutazioni sull'efficacia delle politiche di contrasto alla povertà, utilizzano la misura dell'incidenza delle persone a rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti di spesa pubblica. In Italia nel 2008, la spesa sociale destinata al contrasto della povertà porta ad una riduzione del rischio di povertà di appena 4,7 punti percentuali (dal 23,4% prima dei trasferimenti statali al 18,7 dopo i trasferimenti), mentre l'impatto

maggior risulta dovuto alla redistribuzione effettuata dal sistema pensionistico che, malgrado rappresenti una quota delle finanze pubbliche non superiore rispetto a quella degli altri Stati membri, incide sulla riduzione del rischio di povertà di circa 19,5 punti percentuali, contro una media europea del 17,1%. Complessivamente nel nostro Paese l'investimento in misure specifiche di contrasto alla povertà risulta non sufficiente e poco efficace rispetto alle altre esperienze europee.

Dal governo della congiuntura alla strategia per il nuovo decennio

I principi richiamati nella strategia europea integrata, volta a promuovere contemporaneamente la flessibilità e la sicurezza nel mercato del lavoro rappresentano il modello teorico d'intervento più evoluto per garantire la transizione di medio lungo termine dell'intero sistema verso una nuova frontiera europea di efficienza produttiva, rispetto a forme di intervento "tamponate" più tradizionali, basate sul mantenimento del posto di lavoro (*on the Job*) a seguito di situazioni non transitorie di crisi aziendali o economiche. Occorrono scelte di finanza pubblica coerenti, che offrano copertura finanziaria sufficiente a sostenere i costi di transizione per gli individui e di transazione nel mercato, per superare la crisi e sostenere il passaggio a nuovi livelli di equilibrio sui mercati dei beni e servizi e in quello del lavoro.

Nella Comunicazione "*European Economic Recovery Plan*", del 26 novembre 2008, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri a concedere sostegno alle imprese che innovano i processi e ai settori considerati prioritari come quelli delle energie alternative e delle tecnologie pulite, e ha auspicato che ogni Stato membro si dotasse di un proprio elenco di settori strategici da razionalizzare a livello comunitario. Ha sollecitato gli Stati membri a farsi carico delle transizioni dei lavoratori, specialmente quelli marginali espulsi dalle imprese, e della loro riallocazione nel mercato del lavoro (*on the market*).

L'azione del Governo italiano, nel predisporre misure urgenti anticicliche, si è mossa con tempestività e efficacia, pur nel solco stretto dei vincoli di bilancio e di un complesso quadro di *governance* del sistema di *welfare*. La preoccupazione maggiore del Governo in questi mesi è stata la salvaguardia dei posti di lavoro esistenti, ma l'attenzione politica si è concentrata sui problemi aggiuntivi derivanti in Italia dalla combinazione di una crescente segmentazione nel mercato del lavoro, con un sistema di ammortizzatori sociali, robusto e strutturato, ma fortemente selettivo rispetto alla condizione contrattuale dei lavoratori.

In questo quadro di riferimento normativo modificato d'urgenza e malgrado le difficoltà di applicazione dei principi della *flexicurity* al modello di *welfare state* italiano, tra novembre 2008 e marzo 2009, si assiste nel nostro Paese ad uno stretto coordinamento istituzionale su iniziativa del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, che ha visto coinvolti l'ISFOL, l'INPS e Italia Lavoro S.p.A.

A questo fine è stata istituita, presso il Ministero, l'Unità per la tutela dell'occupazione, la cosiddetta Unità crisi, composta dai direttori generali della Direzione della Formazione

e degli Ammortizzatori sociali e della Direzione della Tutela delle condizioni di lavoro e dai Presidenti di INPS, Italia Lavoro, e ISFOL.

L'interlocuzione tecnica, tempestiva ed efficace, con le altre amministrazioni dello stato, le regioni, gli enti locali e le parti sociali, ha avuto lo scopo di dare attuazione nel più breve termine alle misure previste nel Decreto anticrisi e di raggiungere l'Accordo Stato Regioni e P.A., del 12 febbraio 2009, "Interventi a sostegno al reddito e alle competenze".

La crisi economica e le sfide di Europa 2020

La crisi economica e finanziaria pone all'Unione europea il problema della robustezza delle proprie istituzioni, ricorda la necessità di ulteriori progressi nell'integrazione delle politiche economiche, dell'occupazione e inclusione sociale, e della loro sostenibilità in assenza di un impegno per la creazione di uno spazio sociale europeo, tanto credibile quanto lo è stato quello per l'unificazione monetaria. Il 2010 è arrivato ma la crisi economica ha vanificato gran parte dei progressi faticosamente raggiunti rispetto ai traguardi stabiliti a Lisbona nel 2000. Il costo delle misure adottate dagli Stati membri per contrastare la crisi unitamente alla contrazione del prodotto (al denominatore) hanno portato il rapporto tra debito pubblico e PIL in Europa ai livelli massimi storicamente conosciuti.

La sfida della nuova strategia "Europa 2020" è la lotta alla disoccupazione strutturale. Il vincolo della strategia è il livello che il debito pubblico ha raggiunto negli Stati membri durante la crisi in Europa. Il futuro è una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La nuova sfida prevede cinque obiettivi comuni per occupazione, istruzione-formazione e inclusione sociale e fissa tre precise priorità: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione (*Crescita intelligente*); promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde, più competitiva (*Crescita sostenibile*); promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale (*Crescita inclusiva*).

La società della conoscenza e dell'innovazione impone di ridurre i tassi di abbandono scolastico al di sotto di una soglia fissata al 10%, di aumentare fino al 40% il numero di giovani tra i 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori e destinare almeno il 3% del PIL ad investimenti in ricerca e sviluppo. Lo slogan "20-20-20", di facile memorizzazione, traccia gli obiettivi in tema di sostenibilità ambientale, clima ed energia (ridurre le emissioni di CO₂ del 20%; portare al 20% la quota di consumo di energia da fonti rinnovabili; migliorare l'efficienza energetica del 20%). L'occupazione, dovrà tornare a crescere nel decennio fino a raggiungere un tasso d'occupazione pari al 75%. Inclusione sociale e lotta alla povertà dovranno sollevare almeno 20 milioni di cittadini dalla condizione di povertà che dovrà essere ridotta almeno del 25% rispetto alla dimensione attuale.

Le Nuove Linee guida integrate per le politiche dell'economia e del lavoro, ridotte da 24 a 10, sono state suddivise in due gruppi: sei sono relative alle politiche economiche

(Parte I) e quattro alle politiche per l'occupazione (Parte II). Delle quattro Linee guida per l'occupazione contenute nella Parte II, due (Linee guida 7 e 8) affrontano i problemi dal lato dell'offerta nel mercato del lavoro e i rischi della disoccupazione strutturale, con suggerimenti di politiche specifiche (*politiche attive e passive*, secondo la nota classificazione OCSE); le altre due (Linee guida 9 e 10), sono dedicate, rispettivamente, alle politiche dell'istruzione e alla lotta alla povertà. Nella parte prima, dedicata alla crescita, tre Linee guida sono dedicate a indirizzi di politica industriale (Linee guida 4, 5 e 6), coerenti con le priorità tracciate in Europa 2020, mentre le prime due affrontano i problemi macroeconomici e i vincoli di bilancio.

Il perseguimento degli obiettivi comunitari prevede che ciascuno Stato membro determini i propri obiettivi nazionali, definiti nell'ambito di una serie di negoziati bilaterali tra Commissione europea e singoli Stati membri, che potranno essere declinati, nella programmazione decennale, su scala regionale e sub-regionale.

L'Istituto per lo sviluppo delle politiche per la formazione professionale, al servizio del Paese, sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e d'intesa con le amministrazioni decentrate e le parti sociali, è impegnato fin da ora a garantire anche nei prossimi anni, grazie al contributo del Fondo sociale europeo, il monitoraggio dei progressi compiuti dall'occupazione rispetto alle Linee guida comunitarie, sul territorio italiano, e dell'efficacia delle politiche che, direttamente e indirettamente, contribuiscono al raggiungimento dei risultati attesi.

Riferimenti bibliografici

Capitolo 1

- AA.VV. (2009), *Putting Europe Back on Track, European Growth and Jobs Strategy* post-2010, Economics Department Marc Stocker, Director, and Joana Valente, Adviser, BusinessEurope, Brussels, September 2009.
- Baici E., Samek Lodovici M. (2001), *La disoccupazione, Modelli, diagnosi e strategie per il mercato del lavoro in Italia*, Carocci editore, Roma.
- Baumol W. J. (2004), *Entrepreneurial enterprises, large established firms and other components of the free-market growth machine*, *Small Business Economics*, 23, 9-21.
- Beraldo S., Patalano R. (2003), "Tendenze di riforma del welfare state in Europa, un'analisi comparata", Diritti, regole, mercato, *Economia pubblica ed analisi economica del diritto XV Conferenza SIEP - Pavia, Università*, www.exclusion.net/images/pdf/765_rupik_welfare_state_eu_beraldo.pdf
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity, Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.
- Blanchard O., Dell'Ariccia G., Mauro P. (2010), "Rethinking Macroeconomic Policy", IMF Staff Position Note, International Monetary Fund, SPN/10/03, February 12, 2010, www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf
- Bugamelli M., Schivardi F., Zizza R. (2009), "The euro and firm restructuring", Temi di discussione, *Working papers*, n. 716, Banca d'Italia, June 2009.
- CNEL (2006), Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Commissione dell'Informazione (III), *Rapporto sul Mercato del Lavoro 2005*, Roma, 2006.
- CNEL (2010), Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *La nuova strategia di Lisbona post 2010*, Osservazioni e proposte, Roma, Assemblea 27 gennaio 2010.
- Commissione Carniti (2009), "Il lavoro che cambia, Contributi tematici e Raccomandazioni", Iniziativa promossa dalle Presidenze del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, CNEL, Roma, 2 febbraio 2009, www.portalecnel.it/Portale/IndLavrapportiFinali.nsf/vwCapitoli?OpenView&Count=40
- Commissione Onofri (1997), Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione finale*, Roma.

- Deidda M. (2010), "Crisi globale, vincoli comunitari e governance multilivello", senza welfare? Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo, Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010, Sessione: nr. 1B, Le politiche del lavoro in Europa durante e dopo la crisi economica Napoli, 30 settembre-2 ottobre 2010, www.espanet-italia.net/conferenza2010/programma/edocs/1B/1b_Deidda.pdf
- Draghi M. (2009), *I motivi dell'assicurazione sociale*, Intervento del Governatore della Banca d'Italia, Moncalieri, 13 ottobre 2009.
- Eldridge L. P., Manser M. E., Otto P. F. (2004), *Alternative measures of supervisory employee hours and productivity growth*, n. 28, Monthly Labor Review, Office of Productivity and Technology, Bureau of Labor Statistics, April 2004.
- Ferrera M. (2004), "Verso una cittadinanza sociale "aperta", I nuovi confini del welfare nell'Unione europea", *Working Papers* del Dipartimento di studi sociali e politici, n. 8, Università degli studi di Milano, Milano, 2004, www.sociol.unimi.it/papers/2004-4-21_Maurizio%20Ferrera.pdf.
- Hall Bronwyn H., Lotti F., Mairesse J. (2009), "Innovation and productivity in SMEs., Empirical evidence for Italy", *Temi di discussione, (Working papers)*, n. 718, Banca d'Italia, June 2009.
- Hatt P. (2008), *Flessicurezza: un approccio integrato per un nuovo mercato del lavoro*, pp. 7 e ss. Formazione e Orientamento Professionale, FOP, Anno, 8, n. 4, Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali, Unione europea, Fondo sociale europeo, luglio-agosto 2008.
- ISFOL (2008), *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007)*, Isfol, Roma.
- ISFOL (2009), *Rapporto 2009 ISFOL*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- Istat, *Le ore lavorate per la produzione del PIL, Anni 1993-2007*, Direzione Centrale della Contabilità nazionale, Roma, 9 luglio 2008.
- Keune M. (2008), *Between innovation and ambiguity, The role of flexicurity in labour market, analysis and policy making*, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety, Etui-Rehs Research Department, Brussels, 2008.
- Krugman P., *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Garzanti, Milano, 2009.
- Lauria F., Spattini S. (2007), *Gli ammortizzatori sociali nei Paesi UE, Quadro comparativo, Quale riforma per gli ammortizzatori sociali?* Dossier Adapt – CSMB, n. 28, del 19 settembre 2007.
- Maddison A. (1984), *Origini e conseguenze dello stato sociale: 1883-1983*, Moneta e credito, (146), 1984, pp. 167, 1984
- Ministero dello Sviluppo Economico (2007), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno 2007.

- Natali D. (2004), Il sistema pensionistico, Osservatorio sociale europeo, Progetto di ricerca, "Il metodo aperto di coordinamento in materia di pensioni e di integrazione europea", patrocinato dal Service Public Fédéral Sécurité Sociale, dell'Osservatorio sociale europeo (OSE), Bruxelles, Belgique, 2004.
- OECD (1994), "The OECD Jobs Study, Facts, Analysis, Strategies (1994)", Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, www.Oecd.org/dataOecd/42/51/1941679.pdf
- OECD (1996), "The OECD Job Strategy, Pushing ahead with the strategy, Unemployment in the OECD area, 1950-1997", Organisation for economic co-operation and development, Paris, 1996, www.Oecd.org/dataOecd/57/3/1868182.pdf.
- OECD (2010), *OECD Employment Outlook 2010*, OECD, Paris.
- Presidenza del Consiglio (2008), *Strategia di Lisbona per la Crescita e l'Occupazione*, Programma Nazionale di Riforma 2008-2010, Roma, 6 novembre 2008.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2003), *Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione e sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo*, 23 luglio 1993.
- Reviglio E. (2009), "Oltre Lisbona? Il ruolo dell'Europa nel nuovo ordine economico mondiale", Nel Merito, 22 settembre 2009, www.nelmerito.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&tid=825
- Roeger W., Varga J., in 't Veld J. (2010), "How to close the productivity gap between the US and Europe: A quantitative assessment using a semi-endogenous growth model", Economic Papers No. 399/2010, ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic/economic_paper/2010/pdf/ecp399_summary_en.pdf
- Sacchi S. (2006), "Il metodo aperto di coordinamento, Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali", Unità di ricerca sulla Governance Europea (URGE), *URGE Working Paper*, Moncalieri (Turin), 8/2006. www.urge.it/files/papers/2_2_wpurge8_2006.pdf
- Samek Lodovici M. (2001), "Strategia europea per l'occupazione e politiche attive del lavoro", Relazione preparata per il Convegno AIEL, Firenze, 4-5 ottobre 2001, www.aiel.it/bacheca/FIRENZE/Papers/samek.pdf
- Schumpeter, J. (1934), *The theory of economic development*, Oxford University Press, New York, (1911 [1934]).
- Strauss R. (2009), *Implementing flexicurity in times of crisis, Lifelong learning: matching skills and labour market needs on the path to recovery*, DG Employment, D2, European Employment Strategy, CSR, Local Development, Prague, 25 March 2009.
- Wölfl A., Hajkova D. (2007), "Measuring Multifactor Productivity Growth", OECD Science, *Technology and Industry Working Papers*, 2007/5, OECD Publishing, doi: 10.1787/246367010342.

Capitolo 2

- Accornero A., Altieri G., Oteri C. (2001), *Il lavoro flessibile*, Il Mulino, Bologna.
- Addabbo T., Favaro D. (2007), *Differenziali salariali per sesso in Italia. Problemi di stima ed evidenze empiriche*, in Rustichelli E. (a cura di), *Differenziali retributivi di genere: evidenze dai dati di fonte amministrativa, Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia?*, I Libri del Fondo Sociale Europeo, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- Albanese A., Fracchini C., Vitrotti G. (2006), *Dal lavoro al pensionamento vissuti, progetti*, F. Angeli, Milano.
- Albrecht J., Björklund A., Vroman S. (2003), "Is There a Glass Ceiling in Sweden?", *Journal of Labor Economics*.
- AlmaLaurea (2008), *X Rapporto sulla condizione occupazionale dei laureati, Indagine 2007*, Il Mulino, Bologna.
- Artin G. (2008), A portrait of the youth labour market in 13 countries, 1980-2007
- Baici E., Samek Lodovici M. (2001), *La disoccupazione*, Carocci, Roma.
- Barbieri G., Cipollone P. (2007), *La povertà in istruzione*, in *Povertà e benessere*, in Saraceno C. e Brandolini A. (a cura di), il Mulino, Bologna, pp. 329-350.
- Baronio G., Linfante G. (2008), "La forza lavoro extracomunitaria in Italia: composizione e caratteristiche", in *Popolazione Migrata e Mercato del Lavoro: analisi di alcuni temi emergenti, I Dossier del Mercato del Lavoro*, numero 3, capitolo 3, pp. 24-40, Carocci, Roma.
- Battistoni L., Centra M., Sorcioni M. (a cura di) (2005), *Nuove generazioni al lavoro, Lo scenario italiano nel contesto europeo*, Quaderni Spinn.
- Bauman Z. (2003), *Modernità liquida*, Laterza, Bari.
- Beck U. (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carrocci editore, Roma.
- Beck U. (2008), *Costruire la propria vita*, Il Mulino, Bologna.
- Becker G. (1993), *Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, The University of Chicago Press.
- Becker G. S. (1985), "Human Capital, Effort, and the Sexual Division of Labor", *Journal of Labor Economics*.
- Becker G. S. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, New York, Columbia University Press.
- Bettio F., Smith M., Villa P. (2009), Women in the current recession. Challenges and Opportunities, paper presentato alla conferenza "What does gender equality mean for economic growth and employment?", (Stoccolma, 15-16 ottobre 2009), nell'ambito del programma della presidenza svedese della Commissione europea.
- Bettio F., Villa P., To What Extent Does it pay to be better Educated? Education and Work Market for Women in Italy, in Gonzalez M.J., Jurado T., Naldini M., *Gender Inequalities in Southern Europe*, Frank Cass, London 2000.

- Biagioli M. (2007) I differenziali salariali uomo/donna nell'indagine ISTAT sulla struttura delle retribuzioni, in Rustichelli E. (a cura di), *Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazioni e parità di trattamento*, I libri del FSE, Roma, ISFOL.
- Björklund A. (2006) "Does family policy affect fertility?", *Journal of Population Economics* 19: 3-24, 2006.
- Boeri T., Galasso V. (2007), *Contro i giovani. Come l'Italia sta tradendo le nuove generazioni*, Mondadori, Milano.
- Bondioli A. (2002), La qualità dei servizi per l'infanzia: una co-struzione di significati condivisi, in *Cittadini in crescita*, n. 3-4, p. 48-62.
- Bondioli A., Mantovani S. (2001), *Manuale critico dell'asilo nido*, F. Angeli, Milano.
- Borra C. (2006), "Female labour participation and child care choices in Spain", Fundación Centro de Estudios Andaluces, *Working Paper* E2006/16.
- Bourdieu P. (1978), *La trasmissione dell'eredità culturale*, in M. Barbagli (a cura di), Scuola, potere e ideologia, Il Mulino, Bologna.
- Jin Ha – B., McInerney C., Tobin S., Torres R. (2010), *Youth employment in crisis*, International Institute for Labour studies Genre.
- Caroleo F., Pastore F. (2006), "La disoccupazione giovanile in Italia", in *Working Paper*, n. 19, Adapt.
- Caroleo F., Pastore F. (2009), "Le cause dell (in-)successo lavorativo dei giovani", in *Working Paper*, Adapt.
- Castagnetti C., Rosti L. (2010) "The gender pay gap among Italian university graduates in the early years after labour market entry" forthcoming in Quaderni del Dipartimento di Economia politica e metodi quantitativi, 214 - (09/10).
- Catemario M.G., Merelli M., Ruggerini M.G. (2008), *Differenziali retributivi di genere e organizzazione del lavoro*, ISFOL, Roma (I Libri del Fondo sociale europeo).
- Centra M., Cutillo A. (2009), *Differenziale salariale di genere e lavori tipicamente femminili*, in Collana Studi ISFOL, numero 2009/2 - gennaio ISSN 1974-4978, disponibile on line presso.
- Cecchi D. (2003), *Scelte di scolarizzazione ed effetti sul mercato del lavoro*, in C. Lucifora (a cura di), *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia*, Mondadori.
- Cecchi D., Lucifora C (2000), Education, Mobility and Poverty, in *International Journal of Manpower*, n. 3-4, pp.77-91.
- Chiandotto B., Giusti C. (2005), *L'abbandono degli Studi Universitari*, in *Modelli statistici per l'analisi della transizione università-lavoro*, in Crocetta C. (a cura di), Cleup, Padova.
- Ciccone A., Cingano F., Cipollone P. (2005), The private and Social Return to Schooling in Italy, *Giornali degli economisti e annali di Economia*, Anno 117, vol. 63, n. 3/4.

- Cingano F., Cipollone P. (2009), I rendimenti dell'istruzione, *Questioni di economia e finanza*, n. 53, Occasional papers, Banca D'Italia, Roma.
- Cipollone P. Sestito P. (2010), *Il capitale umano, come far fruttare i talenti, Farsi un'idea*, Il Mulino, Bologna.
- CNEL (2009), *Rapporto sul mercato del Lavoro 2008-2009*, Roma
- CNEL (2010), *Mercato del lavoro, Notiziario trimestrale, nuova serie – aprile 2010*, Roma.
- CNEL (2010), *Rapporto sul mercato del lavoro 2009-2010*, Convegno di presentazione del 20 luglio 2010, Roma.
- Coccia G., Rossi B. (a cura di) (2010), *I giovani in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Contini B. (2003), *Prospettive di lavoro per gli anziani: una sfida per il prossimo decennio*, Quaderni di rassegna sindacale.
- Costagli S. (2010), "Maschi e inattivi: gli scoraggiati dalla crisi", *Redazione InGenere*, www.ingenere.it
- Cruciani G., Lo Schiavo R. (2008), *Welfare to work: un quadro della normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia di offerta congrua*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Curtarelli M., Incagli L., Tagliavia C. (a cura di), *La qualità del lavoro in Italia*, ISFOL, Roma (Temi e Strumenti).
- D'Addio A. C., D'Ercole M. M. (2005), "Trends and determinants of fertility rates in OECD countries: the role of policies", *OECD Social Employment and Migration Working papers* N. 27, OECD, Paris.
- De la Fuente A., Jimeno J.F. (2004), "The private and fiscal returns to schooling and the effect of public policies on the private incentive to invest in education: a general framework and some result for the EU UFAE-IAE", *working papers*, 635/04.
- De La Rica S., Dolado J.J. e Llorens V., (2005), "Ceiling and Floors: gender wage gaps by education in Spain", *IZA*, DP 1483, Bonn.
- Del Boca D., Locatelli M., Pasqua S., Pronzato C. (2003), *Analysing women's employment and fertility rates in Europe: differences and similarities in Northern and Southern Europe*, WP Child, Torino.
- Draghi M. (2010), *Il Nord Est: crisi, ristrutturazione, sviluppo*, Lezione del Governatore della Banca d'Italia, *Conferimento Master Honoris Causa*, Altavilla Vicentina, 18 giugno 2010, Fondazione CUOA.
- EGGE – European Commission's Expert Group on gender and Employment Issues, (2009), *The provision of childcare services. A comparative review of 30 European Countries*, European Commission, Brussels.
- Ermisch J. (1989), "Purchased child care, optimal family size and mother's employment: theory and econometric analysis", *Journal of Population Economics*, N. 2.
- Esping-Andersen G. (1990), "The Three Worlds of Welfare State", New York, *Polity Press*, Cambridge.

- Fazio F. (2010), *Inside crisis: nuovo rapporto dell'ILO sulle tendenze occupazionali per i giovani nel mondo*, Adapt, ILO.
- Ferrera M. (2008), *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Mondadori, Milano.
- Fortunati A., Tognetti G. (2005) (a cura di), *Bambini e famiglie chiedono servizi di qualità*, Azzano San Paolo, Junior.
- Fortunato M. R. (2009), "Sull'orlo di una crisi, ma non di nervi", www.nuovilavori.it
- Franzini M., Raitano M. (2005), *Istruzione, crescita e mobilità sociale: quali politiche per il capitale umano?*, in *Per lo sviluppo. Fisco e Welfare*, Giannini S., Onofri P (a cura di), Il Mulino, Bologna.
- Frey M. (2002), Possibilities of, and barriers to, the employment of women on child care leave and inactive for family reasons, Phare Research programme, Budapest.
- Gallino L. (2001), *Il costo umano della flessibilità*, Laterza, Bari-Roma.
- Mandel H., Semyonov M. (2005), Family Policies, Wage Structures, and Gaps: Sources of Earnings Inequality in 20 Countries. *American Sociological Review*, 70 (6), December 2005.
- Geroldi G. (2001), *Modelli e problemi del Welfare in Europa*, Università di Parma.
- Giannini M. (2007), *I differenziali di genere nelle professioni ad alto reddito: imprenditori, dirigenti e professionisti*, in *Rompere il cristallo*, ISFOL, Roma (I Libri del Fondo sociale europeo).
- Heckman J.J. (2006), Skills Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, in *Science*, vol. 321, n. 5782.
- ILO (2010), *IV Rapporto – Global Employment trends for youth*, International Labour Organization, Geneva.
- IRES (2006), Il fenomeno sociale degli over 45. Gli orientamenti dei partner sociali a livello nazionale e un'analisi localizzata in tre Regioni Italiane.
- ISAE (2009), Politiche pubbliche e redistribuzione, *Rapporto ISAE*, ottobre 2009
- ISFOL (2011), Ricognizione e analisi delle azioni locali a supporto del prolungamento della vita attiva (in corso di pubblicazione).
- ISFOL (2010), "Rompere il cristallo", Emiliano Rustichelli (a cura di), *I libri del Fondo sociale europeo*, 142, ISFOL, Roma.
- ISFOL (2009), *Rapporto 2009*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- ISFOL (2009), "Indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro nonché sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008", disponibile on line presso www.isfol.it/DocEditor/test/File/Audizione%20Senato%20Indagine%20Conoscitiva.doc
- ISFOL (2009), "Rapporto 2009 sulla Formazione Continua, Rapporto al Parlamento", Isfol, Roma. www.lavoro.gov.it/Lavoro/Europalavoro/SezioneEuropaLavoro/Novita/RapportoFC09.htm
- ISFOL (2008), *Squilibri quantitativi, qualitativi e territoriali del mercato del lavoro giovanile. I risultati di una indagine conoscitiva*, I libri del Fondo sociale europeo, ISFOL, Roma.

- ISFOL (2008), *Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento*, Emiliano Rustichelli (a cura di), I libri del Fondo sociale europeo, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- ISFOL (2005), *Rapporto ISFOL 2005*, Roma, 2005.
- ISFOL (2002), *Il tanto e il poco del lavoro flessibile*, Strumenti e ricerche, F. Angeli, Milano.
- ISTAT (2010), *Rapporto annuale. La situazione nel paese nel 2009*, ISTAT, Roma.
- ISTAT (2009), *I diplomati e il lavoro*, ISTAT, Roma.
- ISTAT (2009), *L'inserimento professionale dei laureati*, ISTAT, Roma.
- ISTAT (2006), *La rilevazione sulle forze di lavoro: contenuti, metodologie, organizzazione*, Metodi e norme n. 32, ISTAT, Roma.
- ISTAT (2004), *Come cambia la vita delle donne*, ISTAT, Roma.
- Jaumotte F. (2003), *Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries*, OECD, Paris.
- Jenson J. (2007), *As the European Union begins to play with LEGO®, what are the consequences for women?*, Intervento al meeting dell'European Studies Association, Montreal, 17-19 May 2007.
- Jenson J., Denis S. (2006), *Building blocks for a new social architecture: the LEGO® paradigm of an active society*, *Policy & Politics*, 34, p. 429-51.
- KMU Forschung Austria (2008) *Study on non-legislative initiatives for companies to promote gender equality at the workplace*, Contract VC/2008/0348, Austrian Institute for SME Research, Vienna.
- Korpi W., Englund S. (2007), *The Nordic Gender Paradise Lost? Gender Inequalities in Employment, Work Segregation, Wages, and Political Representation in Different Types of Welfare States*.
- Korpi W., Englund S. (2007), *The Nordic Gender Paradise Lost? Social Politics*, *Oxford Journals*.
- Lindbeck A., Snower D. (1998), *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, MIT Press, Cambridge.
- Lucifora C. (2003), *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia (I-II volume)*, Mondadori.
- Mirabile M.L., Cardini L., De Laurentiis A. (2007), *Essere OVER: età, mercato del lavoro e nuovi scenari di welfare*, *Quaderni SPINN 23*, Italia Lavoro, Roma.
- Marcaletti F. (2007), *L'orizzonte del lavoro*, Vita Et Pensiero, Milano.
- Mazza S. (2007), *I tradizionali sistemi di welfare e la sfida dei nuovi rischi sociali*, Atti del Convegno, *Welfare e occupazione*, La sapienza, Università di Roma.
- Mincer J. (1974), *Schooling, Experience, and Earnings*, New York, Columbia University Press.
- Mirabile M. L., Carrera F. (2000), *L'invecchiamento sociale*, Ediesse.
- Monaco C. (2007), *Il nido: un contesto per lo sviluppo della socialità infantile*, in *"Psicologia dell'educazione"*, 3, pp. 385-403.

- Morrow, D. et al. (1993), "Influence of aging and practice on piloting tasks", *Experimental Aging Research*, Vol. 19, No 1.
- Naticchioni P., Ricci A. (2008), Wage Inequality and Job Quality Compression in Italy, paper presentato alla Conferenza della European Association of Labour Economics, EALE, Amsterdam.
- Naticchioni P., Ricci A. (2009), Italia. Differenziali salariali di genere: un'analisi dinamica sulla base delle caratteristiche degli occupati, in *Rivista delle Politiche Sociali* n. 2, Roma.
- Naticchioni P., Ricci A., Rustichelli E. (2008), *Far Away From A Skill-Biased Change: Falling Educational Wage Premia In Italy*, Applied Economics.
- Naticchioni P., Ricci A., Rustichelli E. (2008), "Studiare, l'investimento che non rende", disponibile on line su www.lavoce.info.
- OECD (2010), *Education at a Glance 2010: OCSE Indicators*, Paris.
- OECD (2009), *Education at a Glance 2009: OCSE Indicators*, Paris.
- OECD (2007), *PISA 2006: Sciences Competencies for Tomorrow's World*, Vol. 1, Paris.
- OECD (2007a), *Offshoring and Employment: Trends and Impacts*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007b), *Oecd insights "Human capital: how what you know shapes your life"*, ISBN-92-64-029095, Paris. Disponibile on line presso: <http://wdn.ipublishcentral.net/oecd/viewinside/3087342988182>
- OECD (2006), "Potential impacts of international sourcing on different occupations", Working Party on the Information Economy, Paris, www.Oecd.org/dataOecd/3/52/37577499.pdf
- OECD (2002), *Employment outlook*, OECD, Paris.
- Piacentini P. (2004), *Gli ostacoli all'incremento dei tassi di attività e di occupazione: un confronto intraeuropeo*, Dipartimento scienze economiche, Roma.
- Pillay H. et al. (2003), "Conceptions of work and learning at work: impressions from older workers", *Studies in Continuing Education*, Vol. 25.
- Psacharopoulos G. (1994), Returns to Investment in Education: A Global Update, *World Development*, Vol. 2, No 9, pp. 1325-1343.
- Quintini G., Martin S. (2006), Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market in the OECD country, *OECD Social, employment and migration working papers*.
- Redazione InGenere (2009), "Più uguali in recessione", www.ingenere.it.
- Reyneri E. (2002), *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Reyneri E. (2005), *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Rokkan S., Urwin D.W. (a cura di) (1982), *The politics of territorial identity: studies in European regionalism*, Londra, Beverly Hills.
- Rosti L. (2006), *La segregazione occupazionale in Italia*, in A Simonazzi (a cura di) *Questioni di genere, questioni di politica. Trasformazioni economiche e sociali in una prospettiva di genere*, Carocci, Milano.

- Sabbadini L.L. (2004), Come cambia la vita delle donne, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per le Pari Opportunità, Roma.
- Sainsbury D. (1996), Gender equality and welfare states, Cambridge University Press.
- Samek Lodovici M., Semenza R. (2008), *Lone women in Europe: social risks and policy responses*, Paper presentato alla prima conferenza annuale ESPAnet Italia 2008, Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo, Sessione nr. 4 Genere, vita e lavoro: la sfida delle politiche di conciliazione, Ancona 6-8 novembre 2008.
- Savio D. (2004), Un progetto per sostenere la qualità: la qualità educativa come processo di co-struzione sociale, in *Bambini*, n.7, p.32-54.
- Schutz A. (1974), *La fenomenologia del mondo sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Semenza R. (2004), *Le trasformazioni del lavoro*, Carocci, Roma.
- Sgritta G. B. (2005), Famiglie di Nazioni, Nazioni di Famiglie. Un'introduzione al fascicolo, in Famiglie e sistemi di welfare. Soggetti, mutamento, politiche, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4, Ediesse, Roma.
- Strober M. H. (1987), *Occupational Segregation*, voce del dizionario di economia "The New Palgrave", Eatwell J. Milgate M. e Newman P. (a cura di).
- Svimez (2010), *Rapporto 2010 sull'economia del mezzogiorno*, Roma.
- Tarrow S. (1979), *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Il Mulino, Bologna.
- Tiraboschi M. (2005), "Il problema della occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro", in *Working Paper, C.S.D.L.E., "M. D'Antona"*, n. 38, 2005.
- Touraine A. (2008), *La globalizzazione e la fine del sociale*, Il Saggiatore, Milano
- Trifiletti R. (1999), Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Woman, in *Journal of European Social Policy*, n. 9, p. 49-64, London, Sage.
- Trifiletti R. (2005), Responsabilità familiari e welfare regimes, *La Rivista delle Politiche Sociali*, Anno 2005, fascicolo 4, volume 2, p. 339-350, Ediesse, Roma.
- UNICEF (2008), Come cambia la cura dell'infanzia, Report Card Innocenti 8, Geneva.
- Unioncamere (2010), *Rapporto Unioncamere 2010*, Roma.
- Villa P. (2009), *La strategia europea per l'occupazione e la parità tra uomini e donne*, in Rossilli M.G. (a cura di), *I diritti delle donne nell'unione europea*, Ediesse, Roma.
- Villa P. (2009), La difficile strada verso l'indipendenza economica per le donne in Italia: dalla protezione nella famiglia al lavoro retribuito, In *Economia e Lavoro*, n. 2 maggio-agosto 2009, Carocci editore, Roma.
- Visco I. (2009), *Investire in conoscenza. Per la crescita economica*, Il mulino, Bologna.
- Vivarelli M., Piga C., Piva M. (2004), *Il triangolo competitivo: innovazione, organizzazione e lavoro qualificato*, XXVIII Convegno Nazionale di economia e Politica Industriale, Ancona 24-25 settembre 2004.
- Zollino F. (2008), Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: i fattori di offerta e di domanda, *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, Roma.

Capitolo 3

- Atkinson A.B., Cantillon B., Marlier B., Nolan B. (2002), *Social indicators: The EU and social inclusion*, University Press, Oxford.
- Baronio G., Marocco M. (2010), *Il caso dei "Centri Integrati per l'Impiego": le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia*, numero 2008/3 – marzo, Studi ISFOL, ISFOL, Roma.
- Borzaga C. (2008), *Governo e organizzazione per le imprese sociali*, Carocci editore, Roma.
- Borzaga C., Zandonai F. (a cura di) (2009), *L'impresa sociale in Italia, Iris network*, Donzelli editore, Roma.
- Carbonaro G. (a cura di) (2002), *Studi sulla povertà – Problemi di misura e analisi comparative*, Franco Angeli, Milano.
- Carpita M. (a cura di) (2009), *La qualità del lavoro nelle cooperative sociali*, Franco Angeli, Milano.
- Chavez R., Monzòn Campos J.L. (2008), "L'economie sociale dans l'Union européenne", *CIRIEC working paper* n.01/2008, Paris.
- Chiappero Martinetti E. (2004), "Povertà multidimensionale, povertà come mancanza di capacità ed esclusione sociale: un tentativo di integrazione", paper presentato alla conferenza "Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale", Università Cattolica del Sacro Cuore, 19-20 novembre 2004 Milano.
- Codini A. (2008), *Le cooperative sociali- Assetti di governance e aspetti di gestione*, Franco Angeli, Milano.
- Commissione di Indagine sull'esclusione sociale (2010), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Roma.
- Commissione di Indagine sull'esclusione sociale (2008), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Roma.
- Commissione di Indagine sull'esclusione sociale (2005), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Ministero della solidarietà sociale, Roma.
- Commissione di Indagine sull'esclusione sociale (2004), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma.
- D'Ambrosio C., Deutsch J., Silber J. (2009), *Multidimensional Approaches to Poverty Measurement: An Empirical Analysis of Poverty in Belgium, France, Germany, Italy and Spain, based on the European Panel*, Applied Economics.
- Davister C., Defourny J., Gregoire O. (2011), "Les Entreprises Sociales D'insertion dans l'Union Européenne: un aperçu general", WP no. 03/11, EMES network, www.emes.net/index.php?id=49
- Davister C., Deforny J, Gregoire O. (2004), "Work Integration Social Enterprises in the European Union: An Overview of Existing Models", *EMES Working Papers* no. 04/04, Bruxelles.

- Depredi S. (2010), L'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali, IV colloquio scientifico sull'impresa sociale, Iris Network, Roma, 22-23 maggio 2010.
- Devicienti F., Gualtieri V. (2007), *Persistenza e Transitorietà della Povertà in Italia: Soggettività, Multidimensionalità e Reddito a Confronto*, in Rovati G. *Povertà e Lavoro. Giovani Generazioni a Rischio*, Carocci Editore, Roma.
- Di Domenico G. (2008), *Governance e modelli di policy sul mercato del lavoro. Riflessioni comparate sui sistemi europei di servizio all'impiego. In Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro*, I libri del Fondo sociale europeo, ISFOL, Roma.
- Garofalo D. (2009), *Il sostegno all'occupazione dei soggetti svantaggiati*, RDSS, anno IX, n. 1.
- Giraldo A., Rettore E., Trivellato U. (2002), "The Persistence Of Poverty: True State Dependence or Unobserved Heterogeneity? Some Evidence form The Italian Survey on Household Income and Wealth", *Working Paper*, Dip. Scienze Statistiche, Università di Padova.
- Giubboni S. (2003), *Diritti sociali e mercato*, Il Mulino, Bologna.
- Grasseni M., Origo F., Samek Lodovici M. (2008), *Strategia europea per l'occupazione e politiche attive del lavoro in Italia*, in Rosati D.S. (a cura di), *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007)*, I Libri del Fondo sociale europeo, ISFOL, Roma.
- ILO (2009), *Public Employment Services Responses to the Global Economic Crisis 2009*.
- ISAE (2004), *Rapporto Annuale 2004 sull'attuazione del Federalismo*.
- ISFOL (2009), *Le situazioni di crisi occupazionale e il ruolo dei Servizi per l'impiego*, Pietro Checucci (a cura di), *Analisi*, n. 1, ISFOL, Roma.
- ISFOL (2009), *Monitoraggio dei Servizi per l'Impiego 2008*, I libri del Fondo sociale europeo, 134, ISFOL, Roma.
- ISTAT (2006), *Le cooperative sociali in Italia - anno 2003*, ISTAT, Roma.
- ISTAT (2008), *Le cooperative sociali in Italia - anno 2005*, ISTAT, Roma.
- ISTAT (2009), *Condizioni di vita e distribuzione del reddito in Italia, anno 2008*, ISTAT, Roma.
- ISTAT (2009), *La povertà assoluta in Italia nel 2007*, ISTAT, Roma.
- ISTAT (2010), *I consumi delle famiglie, Anno 2009*, ISTAT, Roma.
- ISTAT (2010), *La povertà relativa in Italia nel 2009*, ISTAT, Roma.
- Italia Lavoro (2007), *Le politiche del lavoro e i Servizi per l'Impiego in alcuni Paesi europei*.
- Jenkins S.P. (2000), *Modelling Household Income Dynamics*, *Journal Of Population Economics*, 13 (4).
- Lemmi A., Pannuzi N., Mazzolli B., Cheli B., Betti G. (1997), *Misure di povertà multidimensionali relative: il caso dell'Italia nella prima metà degli anni novanta*; in Quintano C. (a cura di), *Scritti di Statistica Economica*, R. Curto, Napoli.
- Lenoir R. (1974), *Les exclus: Un français sur dix*, Le Seuil, Parigi.

- Levitas R. (1998), *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour, second edition*, Antony Rowe LTD, *Chipperham and Eastbourne*, 2004.
- Mauriello D., Sodini P (2009), Le imprese sociali dal punto di vista delle Camere di commercio, in *l'Economia Sociale in Italia, Economia e istituzione dei beni comuni*, Borzaga C., Zandonai F. (a cura di), Donzelli editore, Roma.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2010), Povertà ed esclusione sociale. L'Italia nel contesto comunitario, *Quaderni della ricerca sociale* n. 3, Roma.
- Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali (2008), *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma.
- OECD (2009), "What are equivalence scales?", Project on Income Distribution and Poverty, www.Oecd.org/dataOecd/61/52/35411111.pdf.
- Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Sarpellon G. (1992), *La povertà in Italia*, Franco Angeli, Roma.
- Sen A.K. (1985), *Commodities and capabilities*, North Holland, Amsterdam.
- Sen A.K. (1992), *La disuguaglianza - un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.
- Trivellato U. (1998), Il Monitoraggio della Povertà e della sua Dinamica: Questioni di Misura ed Evidenza Empirica, *Statistica*, 58, 549-574, Padova.
- Università Carlo Cattaneo (2007), La Valorizzazione dei lavoratori maturi (over 50): una sfida per le politiche pubbliche e per le strategie delle organizzazioni, Rapporto di Ricerca, Università Carlo Cattaneo – Liuc – Italia Lavoro SpA, Castellana.
- Villa M. (2009), La divisione territoriale delle politiche del lavoro, in "La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia", in Kazepov Y. (a cura di), Carocci, Roma.
- Watts, A.G., Hughes, D., Wood M. (2005), A Market in Career? Evidence and Issues. CeGS Occasional Paper. Derby: Centre for Guidance Studies, University of Derby.
- Whelan C.T., Maitre B. (2006), Comparing Poverty and Deprivation Dynamics: Issues of Reliability and Validity, *The Journal of Economic Inequality*, 4: 303-323, Oxford.
- Whelan C.T., Layte R., Maitre B. (2004), Understanding the Mismatch between income poverty and deprivation: a dynamic comparative analysis, *European Sociological Review*, Vol. 20, pp.287-302, Oxford.
- Zuliani A. (2010), *Statistiche come e perché. A cosa servono come si usano*, Donzelli editore, Roma.

Capitolo 4

- Baici E., Samek Lodovici M. (2001), *La disoccupazione, Modelli, diagnosi e strategie per il mercato del lavoro in Italia*, Carocci editore, Roma.
- Barth E., Moene K. O. (2009), "The Equality Multiplier", *NBER Working Paper Series*, Vol. w15076, pp. -, 2009. Available at SSRN: ssrn.com/abstract=1418934
- Baumol W.J. (2004), Entrepreneurial enterprises, large established firms and other components of the free-market growth machine. *Small Business Economics*, 23, 9-21, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.

- Beraldo S., Patalano R. (2003), Tendenze di riforma del welfare state in Europa, un'analisi comparata, DIRITTI, REGOLE, MERCATO Economia pubblica ed analisi economica del diritto XV Conferenza SIEP - Pavia, Università, 3-4 ottobre 2003. www.exclusion.net/images/pdf/765_rupik_welfare_state_eu_beraldo.pdf
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S. (2009), *Flex-insecurity, Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Società editrice il Mulino, Bologna.
- Blanchard O., Dell'Ariccia G., Mauro P. (2010), Rethinking Macroeconomic Policy, IMF STAFF POSITION NOTE, International Monetary Fund, SPN/10/03, February 12, 2010. www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf
- Blanchard O.J., Portugal P. (2001), What hides Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and U.S. Labor Markets, *American Economic Review*, vol. 91, no.1.
- Bunel M., Dayan J-L., Desage G., Perraudin C., Valeyre A. (2008), "Formes d'organisation du travail et relations de Travail", n. 53, Centre d'étude de l'emploi, CEE, Paris.
- Causa O. (2008), "Explaining differences in hours worked among OECD Countries: an empirical analysis", *Economic Department Working Papers*, N. 596", Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- 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 di lavoro*, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n° 2 anno 2001, ISFOL, Roma.
- CNEL (2006), Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Commissione dell'Informazione (III), *Rapporto sul Mercato del Lavoro 2005*, Roma.
- CNEL (2010), Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, "La nuova strategia di Lisbona post 2010", Osservazioni e proposte, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma, Assemblea 27 gennaio 2010.
- Commissione Carniti (2009), Il lavoro che cambia, Contributi tematici e Raccomandazioni, Iniziativa promossa dalle Presidenze del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, CNEL, Roma, www.portalecnel.it/Portale/IndLavrapportiFinali.nsf/vwCapitoli?OpenView&Count=40
- Commissione Onofri (1997), Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, Relazione finale, Roma.
- Deidda Massimiliano (2008), "Flexicurity: principi comuni europei e riscontri empirici per l'Italia", Espanet-Italia, Ancona, 6-8 novembre 2008. www.espanet-italia.net/conferenza2008/paper_edocs/2a%20-%20Deidda.pdf
- Draghi Mario (2009), *I motivi dell'assicurazione sociale*, Intervento del Governatore della Banca d'Italia, Moncalieri.
- European expert group on flexicurity (2007), Flexicurity pathways - Turning Hurdles into stepping stones, June 2007.

- Ferrera M. (2004), Verso una cittadinanza sociale "aperta", I nuovi confini del welfare nell'Unione europea, *Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici*, n. 8, Università degli studi di Milano, Milano, 2004. www.sociol.unimi.it/papers/2004-4-21_Maurizio%20Ferrera.pdf.
- Hatt P. (2008), "Flessicurezza: un approccio integrato per un nuovo mercato del lavoro", pp. 7 e ss, *Formazione e Orientamento Professionale*, FOP, Anno, 8, n. 4, Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali, Unione europea, Fondo sociale europeo.
- Ichino P. (2004), *Lezioni di diritto del lavoro, Un approccio di labour law and economics*, Dott. Giuffrè Editore, Milano.
- ISFOL (2008), Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori, *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007)*, Roma.
- ISTAT (2009), *Indagine Continua sulle forze lavoro, Istituto Nazionale di Statistica*, Roma.
- ISTAT (2009), *Misure di Produttività, Istituto Nazionale di Statistica*, Roma.
- Jovanovic B. (1979), Job Matching and the Theory of Turnover, *Journal of Political Economy*, 87, pp. 972-990.
- Kirkland K. (2000), "On the decline in average weekly hours worked", *Monthly Labor Review*, Bureau of Labour Statistics, BLS, USA.
- Lauria F. e Spattini S. (ed.) (2007), *Gli ammortizzatori sociali nei Paesi UE*, Quadro comparativo, Quale riforma per gli ammortizzatori sociali? Dossier Adapt – CSMB, n. 28.
- Emanuele M. (2003), "La riforma dell'orario di lavoro", *Direzione del personale*, pp. 25 e ss., Milano.
- Massimiani C. (a cura di) (2009), Dossier C.S.D.L.E. Massimo D'Antona, 13/2009, Flexicurity in Times of Crisis (La Flessicurezza nell'epoca della crisi), Clemente Massimiani (cmassimiani@lex.unict.it)
- McCann D. (2005), "Working time laws: a global perspective", *Condition of Work and Employment*, International Labour Organization, ILO, Geneva.
- Naticchioni P., Rustichelli E., Scialà A. (2006), "Employment Protection and Worker Flows in Italy: Testing the Theoretical Predictions", *Economia Politica*, XXIII n.3, pp. 453-474.
- OECD (1996), "The OECD Job Strategy, Pushing ahead with the strategy, Unemployment in the OECD area, 1950-1997", Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996, www.Oecd.org/dataOecd/57/3/1868182.pdf
- OECD (1994), "The OECD Jobs Study, Facts, Analysis, Strategies (1994)", Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, www.Oecd.org/dataOecd/42/51/1941679.pdf
- Reviglio E. (2009), "Oltre Lisbona? Il ruolo dell'Europa nel nuovo ordine economico mondiale", *Nel merito*, 22 settembre 2009, www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&do_pdf=1&id=825

- Roeger W., Varga J., in 't Veld J. (2010), "How to close the productivity gap between the US and Europe: A quantitative assessment using a semi-endogenous growth model", *Economic Papers* No. 399/2010, ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic/economic_paper/2010/pdf/ecp399_summary_en.pdf
- Sacchi S. (2006), "Il metodo aperto di coordinamento, Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali", Unità di ricerca sulla Governance Europea (URGE), *URGE Working Paper*, Moncalieri (Turin), www.urge.it/files/papers/2_2_wpurge8_2006.pdf
- Samek Lodovici M. (2001), "Strategia europea per l'occupazione e politiche attive del lavoro", Relazione preparata per il Convegno AIEL, Firenze, 4-5 ottobre 2001, www.aiel.it/bacheca/FIRENZE/Papers/samek.pdf
- Schumpeter J. (1911), *The theory of economic development*, Oxford University Press, New York, (1911 [1934]).
- Strauss R. (2009), Implementing flexicurity in times of crisis, Lifelong learning: matching skills and labour market needs on the path to recovery, DG Employment D2, European Employment Strategy, CSR, Local Development, Prague, 25 March 2009.
- Tucker P. (2006), "Compressed Working Weeks", *Condition of Work and Employment Series*, N. 12, International Labour Organization, ILO, Geneva.
- Wilthagen T., Tros F. (2004), "The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour market", in *Transfer*, 2004,2, p. 169.

Normativa e documentazione comunitaria

- Cedefop (2008), Innovative learning measures for older workers, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Cedefop (2010), Working ageing emerging theories and empirical perspectives, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Commission of the European Communities (2009), Employment Guidelines 2009. Indicators for monitoring and analysis in the NRPs 2009, Report endorsed by EMCO on 24 June 2009.
- Commission of the European Communities, COM (2009), 200, An EU Strategy for Youth – Investing and Empowering, A renewed open method of coordination to address youth challenges and opportunities, Brussels, 27.04.2009.
- Commission of the European Communities (2009), Com(2009)694 final, 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 2010, Brussels.
- Commission of the European Communities (2006), Employment in Europe 2006, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Commission of the European Communities (2004), Employment in Europe 2004, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Commission Staff Working document (2010), Lisbon Strategy evaluation document, SEC (2010) 114 final, Brussels 02.02.2010.
- Commissione delle Comunità europee, COM(2010), 193, def., Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, Parte II degli orientamenti integrati in Europa 2020, Sec (2010) 488, def., Bruxelles, 27.4.2010.
- 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.
- Commissione europea (2010), Com(2010)78 definitivo, Comunicazione della Commissione, Maggiore impegno verso la parità tra donne e uomini. Carta per le donne, Bruxelles, 5.3.2010.
- Commissione delle Comunità europee (2010), Com (2010)49 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, Strategia per la parità tra donne e uomini (2010-2015), Bruxelles, 21.9.2010.
- Commissione delle Comunità europee (2009), "Sondaggio dell'Eurobarometro sulla povertà e l'esclusione sociale", ISBN 978-92-79-13675-7, Lussemburgo.
- Commissione delle Comunità europee (2009/C 16/01), Comunicazione della Commissione – Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure, di aiuto

- di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria, ed economica, 22.1.2009.
- Commissione delle Comunità europee, Com (2009), 257, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, Proposta di DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recante modifica della decisione n. 1672/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale - Progress, Bruxelles, 3 giugno 2009.
- Commissione delle Comunità europee, Com (2009), 257, Un impegno comune per l'occupazione, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 3 giugno 2009.
- Commissione delle Comunità europee, COM(2009), 114 definitivo, Guidare la ripresa in Europa, Comunicazione per il Consiglio europeo di primavera, volume 1, Bruxelles, 4.3.2009.
- Commissione delle Comunità europee, COM (2008), 800 def, Un piano europeo di ripresa economica, Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, Bruxelles, 26.11.2008.
- Commissione delle Comunità europee, COM (2008), 10, La parità tra le donne e gli uomini, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, Bruxelles, 23.1.2008.
- Commissione delle Comunità europee, COM (2008), 635, definitivo, Un miglior equilibrio tra lavoro e vita privata: sostenere maggiormente gli sforzi tesi a conciliare la vita professionale, privata e familiare, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 3.10.2008.
- Commissione delle Comunità europee, COM(2008) 869, def., Proposta di decisione del Consiglio relativa ad orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, Bruxelles, 28.2.2009.
- Commissione delle Comunità europee, COM(2007) 359, Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni (GU C 246 del 20.10.2007).
- Commissione delle Comunità europee, COM (2007), 244, Promuovere la solidarietà fra le generazioni, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 10.5.2007.
- Commissione delle Comunità europee, COM (2006), 708 def., Libro verde, Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo, Bruxelles, 22.11.2006.

- Commissione delle Comunità europee, COM(2006), 44; def, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni concernente una consultazione su un'azione da realizzare a livello comunitario per promuovere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità europee, COM (2005), 24 fin, Comunicazione al Consiglio europeo di primavera, Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione, Il Rilancio della Strategia di Lisbona, Bruxelles, 2.2.2005.
- Commissione delle Comunità europee, COM (2005), 33 def., Comunicazione della Commissione sull'Agenda sociale, Bruxelles, 9.2.2005.
- Commissione delle Comunità europee, COM (2004), 146 def., Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e differire l'uscita dal mercato del lavoro, Bruxelles, 3.3.2004.
- Commissione delle Comunità europee (1993), Trattato sull'Unione europea (1992), Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992; Trattato sull'Unione europea, Gazzetta Ufficiale UE (2008) C/115.
- Consiglio dell'Unione europea (2010), "Consiglio europeo 17 giugno 2010, conclusioni", Bruxelles.
- Consiglio dell'Unione europea (2008), Decisione del Consiglio del 15 luglio 2008, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, 2008/618/CE, GU L 198 del 26.7.2008.
- Consiglio dell'Unione europea (2005), "Consiglio europeo di Bruxelles", 22-23 marzo 2005, Conclusioni della Presidenza, Doc. 7619/05, paragrafo 34, 23 marzo, Bruxelles.
- Consiglio europeo (2005), "Patto europeo per la gioventù", 22-23 marzo 2005, Bruxelles.
- Consiglio dell'Unione europea (2000), "Consiglio europeo di Lisbona", 23-24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza. www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm.
- Council of the European Union (2010), Economic and Financial Affairs – 3030th Council meeting, Bruxelles 7 september 2010.
- Council of the European Union (2008), Implementation of the common principles of flexicurity within the framework of the 2008-2010 round of the Lisbon Strategy - Report by the "flexicurity" mission, 17047/1/08, REV 1 (en), SOC 776, ECOFIN 606, Brussels, 12 December 2008.
- Council of the European Union (2007), Brussels European Council, Presidency Conclusion, Brussels, 14.12.2007.
- Delors J. (1993), Crescita, competitività ed occupazione – Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo", COM (93)700.
- Employment Committee (2009), Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis, 2008 compendium,

- EUROPEAN COMMISSION, DG EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES, Unit D/2: European Employment Strategy, CSR, Local Development, Brussels.
- Eurofound (2010), Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Eurofound (2010), Demographic change and work in Europe, European Foundation for the Development of Living and Working condition, Dublin.
- Eurofound (2009), Restructuring in recession, ERM Report 2009, European Foundation for the Development of Living and Working condition, Dublin.
- Eurofound (2008), "Revisions of the European working time directive: recent Eurofound research", European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Eurofound (2008), "Working Time Developments – 2007", European Foundation for the Development of Living and Working condition, Dublin.
- Eurofound (2008), Flexicurity and industrial relations, European Foundation for the Development of Living and Working condition, Dublin.
- Eurofound (2002), "Quality of Work and Employment in Europe", Issues and Challenges, in Foundation papers n° 1, European Foundation for the Development of Living and Working condition, Dublin.
- European Commission (2009), Special Eurobarometer 326, Wave 72.2, TNS Opinion and Social, Eurobarometer, Gender Equality in the EU in 2009, Report.
- European Commission (2008), "Employment in Europe 2009" for the EU-27 Member States (2007) European Economy.
- European Communities Commission (2008), The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European economy, 7/2008, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- EUROSTAT (2010), "Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010", Statistical books, ISSN 1830-7906.
- EUROSTAT (2003), "Poverty and social exclusion in the Eu after Laeken" – Part 1 and Part 2, Statistics in focus, Population and social conditions, Theme 3 n. 8 e n. 9, European Communities, Luxembourg.
- Kok Report (2004), Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment, Brussels.

Allegati

ALL.1 - ORIENTAMENTI INTEGRATI PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (2008-2010)

Indirizzi di massima macroeconomici

- (1) Assicurare la stabilità economica, ai fini di una crescita sostenibile.
- (2) Salvaguardare la sostenibilità delle finanze pubbliche e dell'economia, come base per l'incremento dell'occupazione.
- (3) Promuovere una ripartizione efficiente delle risorse, orientata verso la crescita e l'occupazione.
- (4) Assicurare un'evoluzione salariale favorevole alla stabilità macroeconomica e alla crescita.
- (5) Favorire una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche, strutturali e Occupazionali.
- (6) Contribuire ad un'UEM dinamica e ben funzionante.

Indirizzi di massima microeconomici

- (7) Incrementare e migliorare gli investimenti nel campo della R&S, in particolare da parte delle imprese private.
- (8) Favorire l'innovazione in tutte le sue forme.
- (9) Agevolare la diffusione e l'impiego efficace delle TIC e costruire una società dell'informazione pienamente inclusiva.
- (10) Rafforzare i vantaggi competitivi della base industriale.
- (11) Favorire l'impiego sostenibile delle risorse e potenziare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita.
- (12) Ampliare e potenziare il mercato interno.
- (13) Assicurare l'apertura e la competitività dei mercati all'interno e all'esterno dell'Europa e trarre profitto dalla globalizzazione.
- (14) Creare un contesto imprenditoriale più competitivo e promuovere l'iniziativa privata mediante una migliore regolamentazione.
- (15) Promuovere la cultura imprenditoriale e creare un contesto propizio alle PMI.
- (16) Sviluppare, migliorare e collegare le infrastrutture europee e portare a termine i progetti transfrontalieri prioritari.

Orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione

- (17) Attuare strategie volte alla piena occupazione, a migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro e a potenziare la coesione sociale e territoriale.
- (18) Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita.

- (19) Creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per chi cerca lavoro e per le persone meno favorite o inattive.
- (20) Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro.
- (21) Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti Sociali.
- (22) Assicurare un'evoluzione del costo del lavoro e meccanismi di determinazione dei salari favorevoli all'occupazione.
- (23) Incrementare e migliorare gli investimenti nel capitale umano.
- (24) Adeguare i sistemi d'istruzione e di formazione alle nuove esigenze in termini di competenze.

Allegato 2: LISTA INDICATORI (EMCO 2009)

All.2.1 - Lista di indicatori per il monitoraggio – guidelines 2009 (EMCO reports)

GL 17. Implement employment policies aiming at achieving full employment, improving quality and productivity at work, and strengthening social and territorial cohesion.

- 17.M1 Employment rate
- 17.M2 Employment growth
- 17.M3 Unemployment rate
- 17.M4 Activity rate.
- 17.M5 Growth in labour productivity
- 17.M6 Regional disparities – underperforming regions

GL 18. Promote a lifecycle approach to work

- 17.M1 Employment rate
- 17.M2 Unemployment rate
- 17.M4 Activity rate
- 18.M1 Youth unemployment ratio
- 18.M2 Gender pay gap
- 18.M3 Child care³
- 18.M4 Average exit age from labour force

GL 19. Ensure inclusive labour markets, enhance work attractiveness, and make work pay for job-seekers, including disadvantaged people, and the inactive

- 19.M1 Long-term unemployment rate
- 19.M2 Activation/Support
- 19.M3 New start/Prevention
- 19.M4 Activation of long-term unemployed
- 19.M5 Labour market gaps for disadvantaged groups
- 19.M6 Low wage trap
- 19.M7 Unemployment trap

GL 20. Improve matching of labour market needs

- 20.M1 Vacancies per unemployed

GL 21. Promote flexibility combined with employment security and reduce labour market segmentation, having due regard to the role of the social partners

- 21.M1 Transitions by type of contract
- 21.M2 Diversity & reasons f. contr. & work arrangements
- 21.M3 Accidents at work

GL 22. Ensure employment-friendly labour cost developments and wage-setting mechanisms

- 22.M1 Unit labour cost growth
- 22.M2 Tax rate on low-wage earners: Tax wedge on labour cost

GL 23. Expand and improve investment in human capital

- 23.M1 Spending on Human Resources
- 23.M2 Youth education attainment level
- 23.M3 Early school-leavers
- 23.M4 Life long learning

GL 24. Adapt education and training systems in response to new competence requirements

All.2.2 - Lista di indicatori per l'analisi – guidelines 2009 (EMCO reports)

GL 17. Implement employment policies aiming at achieving full employment, improving quality and productivity at work, and strengthening social and territorial cohesion

- 17.A1 Employment rate in full time equivalents
- 17.A2 Real GDP growth rate
- 17.A3 Labour supply growth
- 17.A4 Transitions by employment status
- 17.A5 Dispersion of regional employment and unemployment rates

GL 18. Promote a lifecycle approach to work

- 18.A1 Employment gender gap
- 18.A2 Employment gender gap rate in fte
- 18.A3 Unemployment gender gap
- 18.A4 Gender segregation
- 18.A5 Employment impact of parenthood
- 18.A6 Lack of care for children and other dependants
- 18.A7 Care of dependent elderly
- 18.A8 Transitions by pay level

GL 19. Ensure inclusive labour markets, enhance work attractiveness, and make work pay for job-seekers, including disadvantaged people, and the inactive

- 19.A1 Inflow into long-term unemployment
- 19.A2 Timely activation
- 19.A3 Activation of registered unemployed
- 19.A4 Follow-up of participants in regular activation measures.
- 19.A5 LMP expenditure

- 19.A6 LMP expenditure per person wanting to work
- 19.A7 Labour reserve
- 19.A8 In-work-poverty risk
- 19.A9 Employment rate in services

GL 20. Improve matching of labour market needs

- 20.A1 Recent immigrants to and within the EU
- 20.A2 Employment/Activity of recent immigrants to and within the EU

GL 21. Promote flexibility combined with employment security and reduce labour market segmentation, having due regard to the role of the social partners

- 21.A1 Undeclared work
- 21.A2 Working time.
- 21.A3 Overtime and hours of overtime work
- 21.A4 Access to flexitime
- 18.A8 Transitions by pay level.
- 17.M5 Growth in labour productivity.
- 21.A5 Occupational diseases
- 21.A6 Employment in newly established enterprises.

GL 22. Ensure employment-friendly labour cost developments and wage-setting mechanisms

- 22.A1 Labour productivity.
- 17.M5 Growth in labour productivity.
- 22.A2 Implicit tax rate on employed labour

GL 23. Expand and improve investment in human capital

- 23.A1 Investment by enterprises in training of adults
- 23.A2 Participation in continuous vocational training
- 23.A3 Educational attainment level of adults

GL 24. Adapt education and training systems in response to new competence requirements

- 24.A1 Future skills needs (expansion, replacement and total demand) - NEW
- 24.A2 E-skills of adults - NEW

ALL.3 - ORIENTAMENTI INTEGRATI DI EUROPA 2020

Orientamenti di massima per le politiche economiche

- (1) Garantire la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche.
- (2) Ovviare agli squilibri macroeconomici.
- (3) Ridurre gli squilibri nell'area dell'euro.
- (4) Ottimizzare il sostegno alla R&S e all'innovazione, rafforzare il triangolo della conoscenza e sfruttare il potenziale dell'economia digitale.
- (5) Migliorare l'efficienza sotto il profilo delle risorse e ridurre le emissioni di gas a effetto serra.
- (6) Migliorare il clima per le imprese e i consumatori e modernizzare la base industriale.

Orientamenti a favore dell'occupazione

- (7) Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e ridurre la disoccupazione strutturale.
- (8) Disporre di una forza lavoro qualificata conforme alle esigenze del mercato occupazionale, promuovendo la qualità del lavoro e la formazione continua.
- (9) Migliorare l'efficacia dei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli e aumentare la partecipazione all'insegnamento superiore.
- (10) Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà.

Collana editoriale I libri del Fondo sociale europeo

I file pdf dei volumi della collana sono disponibili nella sezione Europalavoro del sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (area "Prodotti editoriali", <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Europalavoro/SezioneEuropaLavoro/DGPOF/ProdottiEditoriali/CollaneEditoriali/LibriFSE/>)

1. **I termini della formazione.** *Il controllo terminologico come strumento per la ricerca*, 2002
2. **Compendio normativo del FSE.** *Manuale 2000-2006*, 1a edizione 2002, 2a edizione aggiornata 2003
3. **Compendio normativo del FSE.** *Guida operativa*, 1a edizione ed. 2002, 2a edizione aggiornata 2003
4. **Il FSE nel web.** *Analisi della comunicazione attraverso Internet*, 2002
5. **Informazione e pubblicità del FSE: dall'analisi dei piani di comunicazione ad una proposta di indicatori per il monitoraggio e la valutazione**, 2003
6. **Politiche regionali per la formazione permanente.** *Primo rapporto nazionale*, 2003
7. **Sviluppo del territorio nella new e net economy**, 2003
8. **Le campagne di informazione pubblica: un'esperienza nazionale sulla formazione e le politiche attive del lavoro**, 2003
9. **L'attuazione dell'obbligo formativo.** *Terzo rapporto di monitoraggio*, 2003
10. **Manuale per il tutor dell'obbligo formativo.** *Manuale operativo e percorsi di formazione*, 2003
11. **Secondo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.** *Anno formativo 2000-2001*, 2003
12. **Fondo sociale europeo: strategie europee e mainstreaming per lo sviluppo dell'occupazione**, 2003
13. **Il Centro di Documentazione: gestione e diffusione dell'informazione**, 2003
14. **I contenuti per l'apprendistato**, 2003
15. **Formazione continua e politiche di sostegno per le micro-imprese**, 2003
16. **L'apprendimento organizzativo e la formazione continua on the job**, 2003
17. **L'offerta di formazione permanente in Italia.** *Primo rapporto nazionale*, 2003
18. **Formazione permanente: chi partecipa e chi ne è escluso.** *Primo rapporto nazionale sulla domanda*, 2003
19. **La qualità dell'e-learning nella formazione continua**, 2003

20. Linee guida per la valutazione del software didattico nell'e-learning, 2003
21. Apprendimento in età adulta. *Modelli e strumenti*, 2004
22. Il monitoraggio e la valutazione dei Piani di comunicazione regionali: prima fase applicativa del modello di indicatori, 2004
23. La comunicazione nelle azioni di sistema e nel mainstreaming per la società dell'informazione: un modello di analisi e valutazione, 2004
24. La formazione continua nella contrattazione collettiva, 2004
25. Definizione di un modello di valutazione ex-ante della qualità degli interventi fad/e-learning cofinanziati dal FSE (volume + cd rom), 2004
26. Appunti sull'impresa sociale, 2004
27. Adult education – Supply, demand and lifelong learning policies. *Synthesis report*, 2004
28. Formazione continua e grandi imprese (volume + cd rom), 2004
29. Guida al mentoring. *Istruzioni per l'uso*, 2004
30. Gli appalti pubblici di servizi e il FSE. *Guida operativa*, 2004
31. La filiera IFTS: tra sperimentazione e sistema. *Terzo rapporto nazionale di monitoraggio e valutazione dei percorsi IFTS*, 2004
32. Una lente sull'apprendistato: i protagonisti ed i processi della formazione, 2004
33. Tecnici al lavoro. *Secondo rapporto nazionale sugli esiti formativi ed occupazionali dei corsi IFTS*, 2004
34. Approcci gestionali e soluzioni organizzative nei servizi per l'impiego, 2004
35. Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego, 2004
36. Indirizzi operativi per l'attuazione delle linee guida V.I.S.P.O. *Indicazioni per il Fondo sociale europeo*, 2004
37. L'attuazione dell'obbligo formativo. *Quarto rapporto di monitoraggio*, 2004
38. Terzo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia, 2004
39. Accreditamento delle sedi orientative (8 volumi in cofanetto), 2004
40. Trasferimento di buone pratiche: analisi dell'attuazione, 2004
41. Trasferimento di buone pratiche: schede di sintesi, 2004
42. Guida al mentoring in carcere, 2004
43. Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi. *Prima sperimentazione nell'area Obiettivo 3*, 2004
44. Certificazione delle competenze e life long learning. *Scenari e cambiamenti in Italia ed in Europa*, 2004
45. Fondo sociale europeo: politiche dell'occupazione, 2004
46. Le campagne di informazione e comunicazione della pubblica amministrazione, 2004
47. Le azioni di sistema nazionali: tra conoscenza, qualificazione e innovazione (volume + cd rom), 2005
48. L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: stato di attuazione al termine del primo triennio, 2005
49. I profili professionali nei servizi per l'impiego in Italia ed in Europa, 2005
50. Le strategie di sviluppo delle risorse umane del Centro-nord. *Un'analisi dei bandi di gara ed avvisi pubblici in obiettivo 3 2000-2003*, 2005
51. La rete, i confini, le prospettive. *Rapporto apprendistato 2004*, 2005
52. La spesa per la formazione professionale in Italia, 2005
53. La riprogrammazione del Fondo sociale europeo nel nuovo orizzonte comunitario (volume + cd rom), 2005
54. Informare per scegliere. *Strumenti e documentazione a supporto dell'orientamento al lavoro e alle professioni*, 2005
55. Conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare. *Integrazione delle politiche a problemi di valutazione*, 2005

56. **Modelli e servizi per la qualificazione dei giovani.** *V rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2005
57. **La simulazione nella formazione a distanza: modelli di apprendimento nella Knowledge society** (volume + cd rom), 2005
58. **La domanda di lavoro qualificato.** *Le inserzioni a "modulo" nel 2003*, 2005
59. **La formazione continua nelle piccole e medie imprese del Veneto.** *Atteggiamenti, comportamenti, ruolo del territorio*, 2005
60. **La moltiplicazione del tutor.** *Fra funzione diffusa e nuovi ruoli professionali*, 2005
61. **Quarto rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.** *Anno formativo 2002-2003*, 2005
62. **La Ricerca di lavoro.** *Patrimonio formativo, caratteristiche premianti, attitudini e propensioni dell'offerta di lavoro in Italia*, 2005
63. **I formatori della formazione professionale.** *Come (e perché) cambia una professione*, 2005
64. **I sistemi regionali di certificazione: monografie**, 2005
65. **Il Fondo Sociale Europeo nella programmazione 2000-2006: risultati e prospettive.** *Atti dell'Incontro Annuale QCS Ob3. Roma, 31 gennaio-1 febbraio 2005*, 2005
66. **Trasferimento di buone pratiche: case study.** *Terzo volume*, 2005
67. **Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi in obiettivo 1.** *Seconda sperimentazione in ambito regionale*, 2005
68. **L'accompagnamento per contrastare la dispersione universitaria.** *Mentoring e tutoring a sostegno degli studenti*, 2005
69. **Analisi dei meccanismi di governance nell'ambito della programmazione regionale FSE 2000-2006**, 2005
70. **La valutazione degli interventi del Fondo sociale europeo 2000-2006 a sostegno dell'occupazione.** *Indagini placement Obiettivo 3*, 2006
71. **Aspettative e comportamenti di individui e aziende in tema di invecchiamento della popolazione e della forza lavoro.** *I risultati di due indagini*, 2006
72. **La domanda di lavoro qualificato: le inserzioni "a modulo" nel 2004**, 2006
73. **Insegnare agli adulti: una professione in formazione**, 2006
74. **Il governo locale dell'obbligo formativo.** *Indagine sulle attività svolte dalle Province per la costruzione del sistema di obbligo formativo*, 2006
75. **Dipendenze e Mentoring.** *Prevenzione del disagio giovanile e sostegno alla famiglia*, 2006
76. **Guida all'Autovalutazione per le strutture scolastiche e formative.** *Versione italiana della Guida preparata dal Technical Working Group on Quality con il supporto del Cedefop*, 2006
77. **Modelli e metodologie per la formazione continua nelle Azioni di Sistema.** *I progetti degli Avvisi 6 e 9 del 2001 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, 2006
78. **Esiti dell'applicazione della politica delle pari opportunità e del mainstreaming di genere negli interventi di FSE.** *Le azioni rivolte alle persone e le azioni rivolte all'accompagnamento lette secondo il genere*, 2006
79. **La transizione dall'apprendistato agli apprendistati.** *Monitoraggio 2004-2005*, 2006
80. **Plus Participation Labour Unemployment Survey.** *Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro*, 2006
81. **Valutazione finale del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 2000-2006.** *The 2000-2006 Objective 3 Community Support Framework Final Evaluation. Executive Summary*, 2006
82. **La comunicazione per l'Europa: politiche, prodotti e strumenti**, 2006
83. **Le Azioni Innovative del FSE in Italia 2000-2006.** *Sostegno alla diffusione e al trasferimento dell'innovazione. Complementarità tra il FSE e le Azioni Innovative (ex art. 6 FSE)*, 2006

84. **Organizzazione Apprendimento Competenze.** *Indagine sulle competenze nelle imprese industriali e di servizi in Italia*, 2006
85. **L'offerta regionale di formazione permanente.** *Rilevazione delle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo*, 2007
86. **La valutazione di efficacia delle azioni di sistema nazionali: le ricadute sui sistemi regionali del Centro Nord Italia**, 2007
87. **Il Glossario e-learning per gli operatori del sistema formativo integrato. Uno strumento per l'apprendimento in rete**, 2007
88. **Verso il successo formativo.** *Sesto rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2007
89. **xformare.it Sistema Permanente di Formazione on line.** *Catalogo dei percorsi di formazione continua per gli operatori del Sistema Formativo Integrato. Verso un quadro europeo delle qualificazioni*, 2007
90. **Impiego delle risorse finanziarie in chiave di genere nelle politiche cofinanziate dal FSE.** *Le province di Genova, Modena e Siena*, 2007
91. **I Fondi strutturali nel web: metodi d'uso e valutazione**, 2007
92. **Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento**, 2007
93. **La riflessività nella formazione: pratiche e strumenti**, 2007
94. **La domanda di lavoro qualificato in Italia. Le inserzioni a modulo nel 2005**, 2007
95. **Gli organismi per le politiche di genere.** *Compiti, strumenti, risultati nella programmazione del FSE: una ricerca valutativa*, 2007
96. **L'apprendistato fra regolamentazioni regionali e discipline contrattuali.** *Monitoraggio sul 2005-06*, 2007
97. **La qualità nei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego: Linee guida e Carta dei Servizi**, 2007
98. **Analisi della progettazione integrata.** *Elementi della programmazione 2000/2006 e prospettive della nuova programmazione 2007/2013*, 2007
99. **L'Atlante dei Sistemi del lavoro: attori e territori a confronto.** *I risultati del SIST II mercato del lavoro attraverso una lettura cartografica*, 2007
100. **Procedure per la gestione della qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego.** *Manuale operativo*, 2007
101. **I modelli di qualità nel sistema di formazione professionale italiano**, 2007
102. **Sviluppo, Lavoro e Formazione. L'integrazione delle politiche.** *Atti del Seminario "Sistemi produttivi locali e politiche della formazione e del lavoro"*, 2007
103. **I volontari-mentori dei soggetti in esecuzione penale e le buone prassi nei partenariati locali**, 2007
104. **Guida ai gruppi di auto-aiuto per il sostegno dei soggetti tossicodipendenti e delle famiglie**, 2007
105. **Gli esiti occupazionali dell'alta formazione nel Mezzogiorno.** *Indagine placement sugli interventi cofinanziati dal FSE nell'ambito del PON Ricerca 2000-2006*, 2007
106. **La riflessività nella formazione: modelli e metodi**, 2007
107. **L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: esiti del secondo triennio**, 2007
108. **Rapporto annuale sui corsi IFTS.** *Esiti formativi ed occupazionali dei corsi programmati nell'annualità 2000-2001 e Monitoraggio dei corsi programmati nell'annualità 2002-2003*, 2007
109. **La formazione permanente nelle Regioni.** *Approfondimenti sull'offerta e la partecipazione*, 2007
110. **Le misure di inserimento al lavoro in Italia (1999-2005)**, 2008
111. **Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007).** *Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione*, 2008

112. **Squilibri quantitativi, qualitativi e territoriali del mercato del lavoro giovanile.** *I risultati di una indagine conoscitiva*, 2008
113. **Verso la qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei centri per l'impiego.** *Risultati di una sperimentazione. Atti del Convegno*, 2008
114. **Il lavoro a termine dopo la Direttiva n. 1999/70/CE**, 2008
115. **Differenziali retributivi di genere e organizzazione del lavoro.** *Una indagine qualitativa*, 2008
116. **La formazione dei rappresentanti delle parti sociali per lo sviluppo della formazione continua**, 2008
117. **Fostering the participation in lifelong learning.** *Measures and actions in France, Germany, Sweden, United Kingdom. Final research report*, (volume + cd rom), 2008
118. **Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.** *Misure e azioni in Francia, Germania, Svezia, Regno Unito - Vol. 1 Il Rapporto di ricerca*, 2008
119. **Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.** *Misure e azioni in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia - Vol. 2 Le specifiche misure*, 2008
120. **Partecipazione e dispersione.** *Settimo rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2008
121. **Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro.** *Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume I*, 2008
122. **Strumenti e strategie di attivazione nei sistemi locali per il lavoro.** *Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume II*, 2008
123. **La domanda di istruzione e formazione degli allievi in diritto-dovere all'istruzione e formazione.** *I risultati dell'indagine ISFOL*, 2008
124. **La partecipazione degli adulti alla formazione permanente.** *Seconda Rilevazione Nazionale sulla Domanda*, 2008
125. **Il bene apprendere nei contesti e-learning**, 2008
126. **Il bisogno dell'altra barca.** *Percorsi di relazionalità formativa*, 2008
127. **I call center in Italia: forme di organizzazione e condizioni di lavoro**, 2008
128. **Contributi per l'analisi delle politiche pubbliche in materia di immigrazione**, 2008
129. **Quattordici voci per un glossario del welfare**, 2008
130. **Il capitale esperienza. Ricostruirlo, valorizzarlo.** *Piste di lavoro e indicazioni operative*, 2008
131. **Verso l'European Qualification Framework**, 2008
132. **Le competenze per la governance degli operatori del sistema integrato**, 2008
133. **Donne sull'orlo di una possibile ripresa.** *Valutazione e programmazione 2007-2013 come risorse per la crescita dell'occupazione femminile*, 2009
134. **Monitoraggio dei Servizi per l'impiego 2008**, 2009
135. **Le misure per il successo formativo.** *Ottavo rapporto di monitoraggio del diritto-dovere*, 2009
136. **La prima generazione dell'accREDITamento: evoluzione del dispositivo normativo e nuova configurazione delle agenzie formative accreditate**, 2009
137. **Le pari opportunità e il mainstreaming di genere nelle "azioni rivolte alle strutture e ai sistemi" cofinanziate dal FSE**, 2009
138. **Apprendimenti e competenze strategiche nei percorsi formativi triennali: i risultati della valutazione**, 2010
139. **Il Nuovo AccredITamento per l'Obbligo di Istruzione/Diritto-Dovere Formativo.** *La sfida di una sperimentazione in corso*, 2010
140. **Rapporto orientamento 2009.** *L'offerta di orientamento in Italia*, 2010
141. **Apprendistato: un sistema plurale.** *X Rapporto di Monitoraggio*, 2010
142. **Rompere il cristallo.** *I risultati di un'indagine ISFOL sui differenziali retributivi di genere in Italia*, 2010

143. **Formazione e lavoro nel Mezzogiorno.** *La Valutazione degli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all'occupabilità cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo 2000-2006 nelle Regioni Obiettivo 1*, 2010
144. **Valutare la qualità dell'offerta formativa territoriale.** *Un quadro di riferimento*, 2010
145. **Perché non lavori?** *I risultati di una indagine Isfol sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro*, 2010
146. **Le azioni sperimentali nei Centri per l'impiego.** *Verso una personalizzazione dei servizi*, 2010
147. **La ricerca dell'integrazione fra università e imprese.** *L'esperienza sperimentale dell'apprendistato alto*, 2010
148. **Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità**, 2011
149. **Anticipazione dei fabbisogni professionali nel settore Turismo**, 2011
150. **Rapporto orientamento 2010.** *L'offerta e la domanda di orientamento in Italia*, 2011
151. **Lisbona 2000-2010.** *Rapporto di monitoraggio ISFOL sulla Strategia europea per l'occupazione*, 2011

Finito di stampare nel mese di agosto 2011
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Il paradigma europeo dell'occupazione, *Crescita, competitività e occupazione*, si è rivelato inefficace nel perseguire i traguardi della Strategia di Lisbona, a causa di una crescita insufficiente dell'economia nell'Unione europea. Il 2010 è arrivato, ma l'obiettivo europeo della massima occupazione totale (70%), femminile (60%) e over-55 (50%), preconizzato nella Strategia europea per l'occupazione (SEO, 1997), e sancito nel Consiglio europeo di Lisbona del 2000, non è stato raggiunto. La nuova Strategia *Europa 2020* rilancia la sfida alla disoccupazione strutturale, attraverso una crescita *intelligente, sostenibile e inclusiva*. L'Isfol, sotto l'alta vigilanza del Ministero del Lavoro e d'intesa con le amministrazioni decentrate e le parti sociali, è impegnato a garantire con il finanziamento del Fondo sociale europeo, il monitoraggio dei progressi dell'occupazione in Italia rispetto alle Linee guida comunitarie.