

XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)

Audizione di esperti

Testimonianza di Paolo Sestito

Direttore superiore

Servizio Studi Struttura Economica e Finanziaria

della Banca d'Italia

Camera dei deputati

Roma, 26 giugno 2013

1. La crisi e l'occupazione dei giovani in Italia.

Nell'ultimo quinquennio, il calo dell'occupazione si è in Italia concentrato tra i più giovani (Tav.1). Rispetto al 2007, l'occupazione dei 20-29enni (su cui qui e nel seguito spesso ci si concentra per focalizzare l'attenzione su quanti siano usciti dal sistema scolastico) è calata di un quinto nel Mezzogiorno e di circa un sesto nel Centro Nord (Fig. 1). In termini di tasso di occupazione il calo è rispettivamente di 6,5 e 9,7 punti; esso rimane peraltro comunque più basso nel Mezzogiorno: in rapporto a quello della classe d'età 30-64 anni, esso è calato da .91 a .77 nel Centro Nord, da .70 a .61 nel Mezzogiorno (nonostante che in tali regioni sia alquanto bassa anche l'occupazione di chi superi i 30 anni d'età).

Ne è conseguito un forte aumento della disoccupazione, giunta nel 2012 al 23,2 per cento nella classe d'età 20-29 anni. I corrispondenti dati sono 35,3 e 17,9 per cento per le più tradizionali fasce d'età 15-24 e 25-29 anni. E' da rilevare che nell'ultimo biennio l'aumento della disoccupazione dei più giovani è stato causato non solo dal calo dell'occupazione ma anche da un incremento dell'offerta di lavoro (Fig. 2). Si è trattato di un dato relativamente anomalo rispetto al tradizionale operare del fenomeno dello scoraggiamento – in base al quale in un mercato depresso molti soggetti interrompono la ricerca attiva di un impiego e non sono quindi conteggiati tra i disoccupati – che aveva invece contenuto la crescita della disoccupazione nella prima parte dell'attuale crisi (2008-2010). Il protrarsi della crisi e della flessione dei redditi familiari sta probabilmente inducendo una maggiore ricerca di occasioni di reddito, già durante il corso degli studi e immediatamente al termine degli stessi. Solo marginalmente sono state però scalfite le scelte di istruzione, in particolare i flussi di immatricolazioni all'Università dei neodiplomati.

Misurare gli effetti negativi della crisi sui giovani in termini di occupazione e disoccupazione fornisce indicazioni peraltro parziali, dovendosi considerare anche le condizioni complessive, in primis retributive, dell'impiego eventualmente trovato. In generale, una maggiore disoccupazione complessiva si associa con più basse retribuzioni (Tav. 2, col 1). Vi è inoltre evidenza che questo effetto depressivo sia particolarmente forte proprio per i nuovi entranti (Tav.2, col.2) e che tale effetto depressivo tenda in parte a permanere nel tempo negli anni successivi all'ingresso nel mercato (Tav. 2, col 3¹).

2. L'Italia nel confronto internazionale

¹ A. Rosolia e R. Torrini (2013), *The generation gap: a cohort-level analysis of earnings levels, dispersion and the role of initial labor market conditions in Italy, 1974-2010*, Banca d'Italia, manoscritto. Il lavoro conferma per l'Italia un pattern noto anche a livello internazionale.

Il calo dell'occupazione dei giovani accomuna l'Italia alla maggior parte degli altri paesi Europei. Il calo di 8,3 punti nel tasso di occupazione (sull'orizzonte 2007-2012) dei 20-29enni in Italia si raffronta ai cali di 22,7 e 17,8 punti fatti registrare rispettivamente in Spagna e Grecia; migliori del dato italiano sono però gli andamenti della Francia (-3,4 punti) e soprattutto della Germania, ove si è registrato un aumento di 2,8 punti.

La dimensione della flessione occupazionale per i più giovani, così come i livelli occupazionali di questi, sono del resto positivamente correlati con i comparabili indicatori riferiti alle altre classi d'età. Non vi sono in sostanza esperienze nazionali in cui l'occupazione degli uni abbia rimpiazzato quella degli altri (Fig. 3).

Laddove si è registrata una flessione del tasso di occupazione, questa è in generale risultata più marcata per i più giovani che per le altre classi di età. Questo dato risente innanzitutto del fatto che, in una fase ciclica avversa, si inaridiscono i flussi di creazione di nuovo impiego - che, quasi per definizione, interessano soprattutto i più giovani - e del fatto che le cessazioni dall'impiego spesso, e senz'altro in Italia, si realizzano principalmente tramite il mancato rinnovo di impieghi a termine, che anche strutturalmente interessano soprattutto i più giovani (Fig. 4).

Se si considera il deterioramento relativo delle chance occupazionali dei più giovani - rapportando i tassi di occupazione delle diverse fasce d'età - l'Italia appare peraltro tra i paesi in cui questo è stato più marcato (Fig. 5). Potrebbe avervi inciso tanto l'ampiezza della flessione dell'economia - con un PIL che rispetto al 2007 è risultato cinque anni dopo più basso di circa 7 punti percentuali - quanto il dato strutturale di un più marcato dualismo all'interno del mercato del lavoro. A differenza di altri episodi del passato di deterioramento delle chances occupazionali dei più giovani - in particolare quello registratosi circa trent'anni or sono - il calo avutosi nello scorso quinquennio non è invece legato alla presenza d'una accresciuta pressione demografica che abbia reso più difficile l'assorbimento nel mercato del lavoro dei nuovi entranti. La dimensione assoluta e relativa di questi ultimi ha semmai proseguito il trend di riduzione degli ultimi vent'anni (Fig. 6). Un contributo può peraltro esser disceso dalla brusca riduzione dei flussi di pensionamento.

3. Le tendenze di più lungo periodo

Il deterioramento del tasso d'occupazione dei giovani registrato nel passato quinquennio ha più che annullato il miglioramento registrato nel precedente decennio. Questo è ancor più evidente ove si considerino i dati distinguendo tra diplomati e laureati - che comunque sono la grande maggioranza della popolazione nelle coorti più recenti - e concentrandosi sul momento del potenziale ingresso nel mercato di quanti non stiano proseguendo gli studi (fig. 7).

Già da prima della crisi, la condizione salariale di chi entrava nel mercato del lavoro aveva peraltro registrato un drastico peggioramento. Valutate in euro del 2010, le retribuzioni medie dei giovani maschi laureati che entravano nel mercato del lavoro erano passate dai circa 350 euro settimanali del periodo 1991-95 ai 300 euro circa del periodo 2003-2007; per le ragazze gli stessi valori erano rispettivamente pari a 300 e 270. Più marcata risulta la flessione nel tempo del salario d'ingresso per i soggetti con il solo diploma, i cui corrispondenti valori erano 310 e 250 per i maschi e 300 e 210 per le femmine (Fig. 8). Si deve osservare che tale ridimensionamento delle retribuzioni all'ingresso nel mercato del lavoro è da ricollegare tanto ad un ampliamento del gap salariale rispetto al complesso della forza lavoro occupata – nel decennio prima della crisi avvenuto però a fronte d'un miglioramento delle chance occupazionali dei più giovani – quanto alla più generale stasi della produttività, registrata in Italia già prima della crisi, che ha più complessivamente limitato le chances di crescita dei salari. Nel decennio 1997-2007 si può stimare un calo medio della produttività totale dei fattori di quasi mezzo punto all'anno, a tale dato essendo da attribuire la fiacca dinamica del PIL, cresciuto nello stesso periodo cresciuto solo dell'1,5 per cento all'anno (Fig. 9).

4. Le possibili prospettive dell'occupazione dei giovani

Le prospettive lavorative e reddituali di qualsiasi gruppo demografico sono strettamente legate all'andamento complessivo dell'economia. Questo principio, di validità generale, è nel caso dei giovani particolarmente rafforzato dal fatto che condizioni di crescita economica sostenuta facilitano l'ingresso nel mercato del lavoro e quella mobilità verso l'alto che consente a chi entra nel mercato del lavoro di sperimentare varie strade e di scoprire gradualmente la più consona alle proprie caratteristiche. Avrebbe perciò poco senso ragionare nei termini di una sostituzione dei lavoratori più anziani coi soggetti più giovani. Tale ricambio generazionale, che a livello complessivo avviene naturalmente, deve avvenire senza cristallizzare la struttura produttiva e favorendo quel continuo mutamento dei posti di lavoro che è motore essenziale della crescita economica.

Condizioni complessivamente favorevoli alla crescita economica sono perciò l'elemento fondamentale di qualsiasi politica di sostegno all'occupazione giovanile. Dallo specifico punto di vista della condizione dei giovani, particolare rilevanza assumono quelle misure di sostegno alla crescita economica complessiva che riguardano l'accumulazione di capitale umano – che si sostanzia in livelli d'istruzione più elevati e di migliore qualità proprio per i giovani, il cui vantaggio comparato viene così accresciuto – e la definizione di un ambiente economico concorrenziale – che garantisca ai giovani, per definizione nuovi entranti, pieno accesso alle attività economiche e professionali.

Senza entrare nel dettaglio di tali temi, va ricordato che l'Italia è ancora ben distante dai target fissati nella strategia EU2020 in termini di livelli d'istruzione dei nostri giovani e il livello qualitativo degli apprendimenti degli studenti italiani non è del tutto soddisfacente (declinando, nel confronto internazionale, man mano che si passa dai gradi iniziali a quelli successivi) ed evidenzia una marcata differenziazione tra regioni, con un ritardo del Mezzogiorno, e tra scuole della stessa regione, specie in quelle del Mezzogiorno (Figg. 10-13). Quanto al tema concorrenza, nonostante i vari interventi legislativi che si sono succeduti nel tempo permangono in Italia rilevanti ostacoli di natura regolamentare al libero accesso alle attività economiche e professionali, in molti casi non giustificati dal punto di vista della tutela di interessi pubblici. Gli ostacoli derivano sia dalle restrizioni e limitazioni anche quantitative previste dalle norme (ad esempio le forme di contingentamento del numero di operatori), sia dalla farraginosità, onerosità e incertezza dei procedimenti di autorizzazione richiesti. Oltre a ostacolare i processi concorrenziali con effetti negativi per la crescita del sistema, le barriere all'ingresso nei vari mercati si traducono nell'immediato in mancate opportunità di impiego, soprattutto per i più giovani.

5. Gli incentivi a favore dell'occupazione giovanile

Un contributo può anche venire da specifiche misure mirate a ridurre i costi non salariali del lavoro dei giovani. Nel definirle è però da ricordare che esse trovano un primo limite nella necessità di evitare che dal loro finanziamento discendano innalzamenti dei gravami fiscali o di altro tipo che frenino l'attività economica in generale. Qualsiasi ipotesi d'intervento a favore dei giovani, o di altri gruppi, dovrebbe in particolare tener conto del fatto che in Italia già oggi sussistono numerose forme di sgravi fiscali e contributivi a favore di specifiche categorie e/o tipologie contrattuali.

Nelle stime dell'INPS, lo stock medio annuo di beneficiari di misure di tale natura era, al 2011, di 1.157mila soggetti. La gran parte di questi si riferiva a contratti di apprendistato (491mila, a cui si devono sommare i 95 mila soggetti con sgravi legati alla successiva trasformazione a tempo indeterminato del contratto d'apprendistato) e quindi a giovani. Le altre principali voci riguardavano le assunzioni agevolate di soggetti disoccupati o in CIG straordinaria da almeno 24 mesi (poco meno di 300mila) e le assunzioni di iscritti alle liste di mobilità (112mila per assunzioni a termine, 45mila per successive loro trasformazioni a tempo indeterminato e 37mila per assunzioni direttamente intervenute a tempo indeterminato), meno focalizzate sui giovani. Nel quinquennio tali strumenti hanno evidenziato un calo, parallelo al più generale calo dei flussi di nuove assunzioni.

Gli sgravi della specie finanziano in genere nuove assunzioni o stabilizzazioni a tempo indeterminato di precedenti assunzioni. Ma non necessariamente il sovvenzionare nuove assunzioni comporta che

l'occupazione così generata sia occupazione aggiuntiva. Molte di queste assunzioni sarebbero comunque intervenute. Con riferimento ad un beneficio di recentissima introduzione (cfr. decreto interministeriale MLPS e MEF del 5 ottobre 2012, in attuazione della legge 214 del 22 dicembre 2011) Veneto Lavoro ha ad esempio stimato che circa i due terzi degli eventi sovvenzionati intervenuti in quella regione sarebbero avvenuti anche in assenza del sussidio. La misura, che assegnava incentivi monetari alle imprese che avessero assunto o stabilizzato con contratti a tempo indeterminato donne o giovani sotto i trent'anni, avrebbe in sostanza innalzato di circa un 50% il flusso degli eventi della specie, in particolare delle stabilizzazioni, ma intervenendo anche su un ammontare all'incirca doppio di eventi attribuibili a quel trend pregresso (in flessione per ragioni essenzialmente cicliche). Parte di queste maggiori assunzioni e stabilizzazioni potrebbero essere tra l'altro risultate da una mera anticipazione di eventi destinati ad accadere più tardi: se nei prossimi mesi il flusso di eventi della specie si ridurrà rispetto alle tendenze precedenti l'erogazione del sussidio, la stima dei due terzi ora citata potrebbe dover essere rivista all'insù.

Il problema ora ricordato è endemico per questo tipo di misure e legato al fatto che anche in un mercato del lavoro depresso intervengono molte assunzioni, che comunque beneficerebbero degli incentivi stabiliti. Un effetto “peso-morto” similmente elevato è anche stimato in uno studio della Banca d'Italia² con riferimento alle misure introdotte con la legge 388/2000, nonostante la misura fosse aggiuntivamente condizionata alla presenza di un incremento dei livelli dell'occupazione a tempo indeterminato presso il singolo datore di lavoro. L'elevato flusso di spesa allora realizzatosi indusse poi il legislatore, con una serie di interventi emanati ex post, a ritornare sui suoi passi riducendo gli importi delle sovvenzioni previste e prevedendo dei tetti al volume di spesa complessiva.

La fissazione ex ante di un volume massimo di spesa consentita è da allora divenuta prassi consolidata per questo tipo di interventi, specie nel caso di nuovi schemi destinati ad avere una durata limitata nel tempo e dei quali risulti arduo stabilire ex ante la possibile platea di beneficiari. In questi casi, l'effettiva corresponsione del beneficio viene assegnata in base alla data di richiesta del beneficio (cd click day); questa è anche la logica seguita nel caso della sovvenzione di cui alla legge 214/2011 prima citata. Così facendo si dà priorità alle imprese che prima segnalino una certa intenzione, che presumibilmente dovrebbero essere quelle maggiormente interessate e sensibili alla misura, ma anche tutte quelle che stavano già comunque effettuando assunzioni della specie o semplicemente quelle più attrezzate a cogliere, anche grazie all'opera di qualche consulente del lavoro, le opportunità amministrative connesse a un quadro normativo spesso variabile e di non immediata lettura. Si vanifica inoltre l'intenzione del legislatore di disporre un particolare regime di agevolazione che, pur se temporaneo, operi per un certo

² P. Cipollone e A. Guelfi (2003), *Tax credit policy and firms' behaviour: The case of subsidy to open-end labour contract in Italy*, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 471.

intervallo temporale. Problemi specifici si pongono poi qualora l'impresa a cui sia stata assegnata una certa sovvenzione non sia più in condizione di percepirla (ad esempio perché il lavoratore a cui questa era riferita si è nel frattempo dimesso). Dovendo porre in essere schemi di razionamento dei benefici effettivi – perché i richiedenti è previsto possano eccedere quanti copribili col volume di risorse prestabilito – è necessario che gli schemi siano trasparenti e non distorsivi, anche ad esempio tramite una vera e propria lotteria, che assegni un beneficio economico atteso, in funzione delle caratteristiche obiettive del lavoratore o del datore di lavoro.

Più in generale, va ricordato che la graduazione dell'importo dei sussidi all'impiego sulla base della mancanza di "occupabilità" dei diversi soggetti è in Italia poco praticata. Le categorie di soggetti coperti sono piuttosto ampie (i giovani nel loro complesso, ad esempio). Vi ha un peso anche la tradizionale debolezza dei servizi pubblici per l'impiego che in altri paesi invece classificano i disoccupati sulla base della loro presunta occupabilità, specie quando la fornitura di servizi di orientamento e *job counselling* venga poi concretamente affidata a operatori e intermediari privati.

La previsione di regimi di sussidi all'occupazione molto selettivi non è però priva di suoi propri rischi. La selettività tende infatti a generare effetti di spiazzamento nei confronti di altri gruppi e categorie: si aumentano le chances occupazionali di alcuni soggetti ma solo a discapito di quelle di altri soggetti, relativamente simili ma esclusi dal beneficio. La previsione di graduazioni di tale tipo sarebbe perciò opportuno che avvenisse sulla base di parametri oggettivi e non continuamente mutevoli nel tempo, si da fornire un quadro di certezze agli operatori sulle cui scelte si vuole influire.

Nella tradizione italiana la gran parte dei sussidi all'occupazione agisce a fronte di assunzioni o stabilizzazioni e canalizza risorse nelle mani delle imprese. Poco adoperata è invece la strada speculare del credito d'imposta e dei benefici fiscali, fino al caso dell'imposta negativa, in capo ai lavoratori. Tali schemi sono stati invece adottati con successo nel Regno Unito e negli Stati Uniti al fine di combinare obiettivi di riduzione della povertà (su base familiare) e di incentivo all'offerta di lavoro e all'occupazione. Di fatto essi rendono più "accettabile" per il lavoratore un impiego, anche ove questo offra un salario contenuto (per via della bassa produttività del soggetto in questione) o si caratterizzi per un numero limitato di ore di lavoro (con un reddito complessivo che quindi potrebbe apparire poco remunerativo alla luce della presenza di costi fissi connessi col recarsi al lavoro). Anche al fine di porre comunque un pavimento al livello dei salari, il cui contenimento viene così favorito, alla definizione di tali schemi d'imposta negativa si affianca spesso la previsione normativa di un salario minimo, significativamente inferiore però rispetto ai salari medi effettivi ed a quelli stabiliti dalla contrattazione collettiva.

Studi condotti in Banca d'Italia³, hanno stimato come meccanismi fiscali di tale tipo possano avere in Italia effetti significativi di incremento dell'offerta di lavoro, soprattutto femminile. Questa è infatti oggi depressa anche dal venir meno delle detrazioni per coniuge a carico ove questi un impiego, anche se per poche ore e con retribuzioni non elevate, lo abbia. Un potenziale ulteriore vantaggio di schemi di tale tipo, che intervenendo a beneficio dei lavoratori a bassi salari sarebbero implicitamente anche più diffusamente adoperati nel caso dei giovani e delle regioni meridionali, è nel possibile stimolo all'emersione del lavoro sommerso.

6. La regolamentazione dei rapporti di lavoro

Oltre che dal ritorno su un sentiero di crescita economica sostenuta e da misure di riduzione mirata degli oneri fiscali e contributivi che gravano sul lavoro, la condizione nel mercato del lavoro dei più giovani trarrebbe beneficio da una riduzione dei dualismi interni al mercato. La particolare sensibilità dell'occupazione dei più giovani alla caduta del prodotto registratasi nel passato quinquennio è dovuta anche al fatto che la precarietà era tra essi concentrata. La piena attuazione del sistema universalistico di tutele a fronte della perdita d'un impiego – definita con l'introduzione dell'ASPI ai sensi della legge 92 del 2012 – può perciò rafforzare la condizione giovanile nel mercato del lavoro. Parimenti importante è anche l'altra principale direttrice definita con la legge 92/2012, ovverosia il contrasto e la prevenzione degli abusi spesso celati nella congerie di rapporti lavorativi a termine resi possibili dalla legislazione nel precedente quindicennio.

Il monitoraggio del grado di successo e dei problemi in proposito evidenziati dalla legge 92/2012 è reso difficile dalla necessità di considerare non solo l'andamento sintetico delle singole fattispecie contrattuali su cui il legislatore è intervenuto – andamento che comunque risente anche del ciclo economico complessivo e di differenze tra settori nell'uso, spesso fortemente stagionale, dei singoli strumenti - ma anche i percorsi più complessivi dei singoli lavoratori nel mercato, inclusi i loro eventuali passaggi da uno strumento contrattuale ad un altro. Questo perché la legge è intervenuta allo scopo di far transitare nel rapporto di lavoro “ordinario” (a tempo indeterminato o determinato che fosse) una serie di rapporti atipici (quali il lavoro intermittente, le associazioni in partecipazione e le collaborazioni a progetto) quando indebitamente posti in essere. Nel caso del rapporto a tempo determinato, la legge è inoltre intervenuta da un lato nel senso di renderlo più facilmente esperibile in quanto primo rapporto tra uno specifico datore e un dato lavoratore – semplificando per l'impresa l'apposizione del termine,

³ F. Colonna e S. Marcassa (2013), *Tassazione e partecipazione al mercato del lavoro: il caso italiano*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 191.

M. R. Marino, M. Romanelli e M. Tasso (2013), *Dynamic labor supply with taxes: The case of Italian couples?* lavoro presentato al 14th Public Finance Workshop su *Fiscal Policy and Growth*, Perugia, 29-31 marzo 2012, in corso di pubblicazione.

prevedendone la a-causalità per i rapporti con durata non oltre i dodici mesi - dall'altro nel senso di ostacolarne l'uso ripetuto nel tempo da parte dell'impresa nei confronti dello stesso lavoratore - ampliando il preesistente periodo di sospensione tra la cessazione d'un rapporto a termine e la sua reiterazione con lo stesso soggetto da parte dell'impresa.

Purtroppo questa analisi basata sui percorsi individuali – pur in astratto fattibile sulla base delle Comunicazioni Obbligatorie che per tutta Italia sono centralmente acquisite dal Ministero del Lavoro – è stata ad oggi effettuata solo per la regione Veneto ed è alle prime evidenze su questa regione, più che al mero dato numerico sui flussi complessivi, che appare perciò preferibile riferirsi. Gli studi in proposito effettuati dall'Agenzia regionale per il lavoro del Veneto⁴ mostrano, in sintesi, che:

1. con riferimento al lavoro intermittente, nei quattro mesi successivi all'entrata in vigore della riforma (e pur tenendo conto della previsione di un regime transitorio) si è registrato un significativo calo delle nuove attivazioni (-32% rispetto al terzo trimestre del 2011) e un incremento ancora più rilevante delle cessazioni (+56% rispetto al terzo trimestre del 2011). In quasi un terzo dei casi (un ammontare all'incirca coincidente con l'aumento delle cessazioni), queste sono state immediatamente seguite da un'assunzione presso la stessa impresa con contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, quasi sempre a part time;
2. con riferimento ai contratti di associazione in partecipazione, sono aumentate le cessazioni (+24% rispetto al terzo trimestre 2011) ma a fronte di successive assunzioni basate su altre forme contrattuali presso la stessa azienda;
3. con riferimento alle collaborazioni a progetto, all'irrigidimento della disciplina ha corrisposto un rilevante calo delle attivazioni; le cessazioni, per contro, non sarebbero aumentate ma anche per esse si evidenzerebbe una accresciuta tendenza all'instaurazione d'un rapporto di lavoro con lo stesso datore sulla base di altre tipologie contrattuali.

Più complesso è il giudizio sugli andamenti dei contratti a tempo determinato, su di cui la normativa è intervenuta con provvedimenti di segno opposto: il già discusso effetto di attrazione esercitato, da questo ma anche dal contratto a tempo indeterminato, nei confronti delle fattispecie prima ricordate; la semplificazione in caso di primo contratto connessa con la a-causalità; il possibile effetto di remora per quelli successivi connessi con il prolungamento degli intervalli obbligatori del regime della sospensione. Per tenere conto degli effetti del ciclo economico sarebbe utile confrontare regioni e settori diversi, ciascuno con un proprio pattern stagionale e una propria congiuntura economica e tutti però accomunati dalle stesse modifiche normative. Nei dati al momento noti, la distribuzione per durata dei nuovi rapporti non sembrerebbe esser di molto mutata a seguito dell'introduzione del regime della a-causalità per i rapporti con durata prevista di non più di 12 mesi. Nel complesso sono però aumentati i

⁴ *Veneto Lavoro, Osservatorio e Ricerca* (2013): *Misure*, vari numeri (no. 41, 42 e 43).

primi rapporti (passati tra la prima e la seconda metà del 2012 da una dinamica, nel confronto con l'anno precedente, del -16% a una del +3%), e sono invece diminuite le riproposizioni oltre il primo rapporto (in flessione, sempre rispetto all'anno prima, del 6% nel secondo semestre del 2012). Non si sa però se questa perdita di occasioni lavorative con la stessa azienda sia stato compensato, o addirittura più che compensato, da rapporti di lavoro con altre aziende, il rafforzamento della posizione più complessiva nel mercato del singolo lavoratore essendo l'obiettivo implicito del legislatore nel prolungare il periodo di sospensione tra un rapporto a termine e una sua eventuale riproposizione con lo stesso datore. Sulla base di considerazioni generali si può peraltro osservare che la ratio generale delle previsioni della specie – favorire il primo ricorso al termine ma contrastandone un'indebita riproposizione e reiterazione – ben potrebbe essere perseguita altrimenti, ad esempio prevedendo delle maggiorazioni contributive in capo all'impresa, più facilmente manovrabili ove si voglia inasprire o rilassare un certo orientamento, magari per tener conto della situazione ciclica dell'economia.

7. L'accesso al lavoro e l'apprendistato

Al di là delle regole generali sui rapporti di lavoro, la condizione dei giovani è inoltre migliorabile rafforzando e rendendo maggiormente fluidi i meccanismi connessi con la transizione dalla scuola al lavoro. Al di là di quanto già prima ricordato sui livelli quantitativi e qualitativi d'istruzione, va osservato che i dati disponibili evidenziano una ancora ridotta capacità di orientamento del sistema scolastico, che poco aiuta i giovani studenti a familiarizzarsi col mondo del lavoro. Tali carenze sono del resto presenti anche prima dell'ingresso nel mondo del lavoro, come reso evidente dall'elevato tasso di insuccessi nei primi anni della scuola secondaria superiore (circa uno studente su cinque viene bocciato nel primo anno di corso della scuola secondaria superiore⁵) e poi dell'Università (uno studente su sei al termine del primo anno di studi non ha ancora conseguito neppure un credito formativo).

Un particolare istituto legato all'accesso nel mercato del lavoro dei giovani è quello del contratto di apprendistato, da tempo oggetto di attenzione da parte del legislatore al fine di renderlo la via ordinaria di accesso al mercato del lavoro da parte dei più giovani. Nonostante tali attenzioni, da ultimo ribadite nella legge 92/2012, lo strumento ha mantenuto la tendenza flettente emersa a seguito del quinquennio di crisi (Fig. 14). Gli interventi normativi nazionali non hanno del resto risolto i problemi istituzionali connessi alla componente formativa del contratto, la cui regolamentazione in ultima istanza è demandata alle Regioni e che rischia di frapporre ostacoli burocratici alla propensione delle imprese ad utilizzare questa forma contrattuale.

⁵ Il 6% circa degli studenti cambia scuola nel corso di quello stesso anno, in due terzi dei casi con un cambiamento dell'indirizzo di studi.

Va osservato che, attesa anche la struttura frammentata del sistema produttivo, l'apprendistato in Italia è cosa ben diversa dall'omonimo istituto operante in Germania, il cui apprendistato ha una funzione più fortemente integrata col sistema educativo, di cui costituisce uno specifico percorso. Uno sviluppo in tale senso - per tanti versi auspicabile, alla luce dell'esperienza tedesca - richiede la creazione di efficaci partnership tra imprese e centri formativi (scolastici e universitari). E' però difficile immaginare che esso, comunque di non immediata realizzazione, possa configurarsi come un universale canale di inserimento lavorativo dei giovani.

Un meccanismo più universale di ingresso nel mercato del lavoro potrebbe caratterizzarsi per sgravi contributivi più limitati e congegnabili in modo da premiare ex post le imprese che meglio abbiano garantito quella funzione di acclimatemento al mondo del lavoro, più che di formazione vera e propria, che uno strumento di inserimento di tale tipo dovrebbe soprattutto avere.

8. I servizi per l'impiego

L'Italia spende, in rapporto al PIL, meno degli altri paesi dell'UE in politiche per il mercato del lavoro (Tav. 3). Nella media del biennio pre-crisi 2006-7 la quota di PIL destinata a tali politiche era pari a circa l'1 per cento, i due terzi di quanto mediamente speso nell'UE. A seguito della crisi, la spesa, soprattutto per le politiche passive, è fortemente aumentata, ma sempre restando inferiore alla media Europea.

Particolarmente contenuta è la spesa in Servizi per l'impiego, pari a mezzo decimo di punto di PIL (Fig. 15). Tale dato è collegato con il sottodimensionamento e il tradizionale orientamento non universalistico e basato in prevalenza su interventi in costanza del rapporto di lavoro con l'impresa (la CIG) degli ammortizzatori sociali, nei confronti dei quali i servizi non svolgevano particolari funzioni.

L'introduzione dell'ASPI plausibilmente comporterà l'esigenza d'un rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego, che dovranno assolvere un importante ruolo di monitoraggio dei beneficiari delle misure di sostegno al reddito di chi abbia perso un impiego. Un'azione di monitoraggio e la messa in atto di vere e proprie politiche di attivazione nei confronti di tali soggetti sono infatti un'importante premessa per la sostenibilità di misure di sostegno universali e più generose. Il rafforzamento dovrà al contempo garantire una maggiore omogeneità d'intervento sull'intero territorio nazionale dei servizi pubblici per l'impiego: gestione di una politica intrinsecamente nazionale - il monitoraggio e l'attivazione dei beneficiari degli ammortizzatori sociali - e attenzione al mercato regionale del lavoro potranno richiedere un ridisegno degli assetti istituzionali, oggi incardinati sulle province. Non tutte le azioni concretamente da porre in essere devono poi necessariamente e direttamente fare capo all'operatore pubblico: in molti contesti istituzionali nel passato decennio l'operatore pubblico si è limitato a

presidiare una funzione di *gate keeper* degli utenti, poi affidati, con meccanismi di vario tipo e sfruttando logiche concorrenziali, a *provider* privati (*for profit* o del terzo settore), oggi ormai presenti anche in Italia.

Le sfide ora ricordate sono di grande portata e rendono difficile ipotizzare che i riformandi servizi pubblici per l'impiego possano anche farsi carico di molto altro. In particolare è difficile ipotizzare che essi possano assolvere un ruolo di *pivot* nella cd *Youth Guarantee*.

TAVOLE E FIGURE

Tav. 1 – Condizione professionale e tassi di occupazione, partecipazione e attività nel 2007 e nel 2012

(migliaia di persone e valori percentuali)

		Occupati		Disoccupati		Popolazione		Occupazione		Partecipazione		Disoccupazione	
		2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012
	Età												
		Maschi											
Centro Nord	20-29	1.455	1.203	101	229	2.042	1.986	71,3	60,6	76,2	72,1	6,5	16,0
	30-44	4.497	4.048	109	255	4.772	4.520	94,2	89,6	96,5	95,2	2,4	5,9
	45-64	3.445	3.956	61	191	4.937	5.448	69,8	72,6	71,0	76,1	1,7	4,6
Mezzogiorno	20-29	669	513	174	252	1.387	1.325	48,2	38,7	60,8	57,7	20,6	33,0
	30-44	1.898	1.622	150	273	2.347	2.253	80,9	72,0	87,3	84,1	7,3	14,4
	45-64	1.651	1.709	68	181	2.472	2.699	66,8	63,3	69,5	70,0	4,0	9,6
		Femmine											
Centro Nord	20-29	1.132	936	123	222	1.989	1.939	56,9	48,3	63,1	59,7	9,8	19,2
	30-44	3.388	3.186	180	307	4.611	4.449	73,5	71,6	77,4	78,5	5,0	8,8
	45-64	2.336	2.986	72	175	5.084	5.626	46,0	53,1	47,4	56,2	3,0	5,5
Mezzogiorno	20-29	375	310	153	194	1.363	1.291	27,5	24,0	38,8	39,0	29,0	38,6
	30-44	978	942	164	223	2.405	2.299	40,7	41,0	47,5	50,7	14,3	19,1
	45-64	799	962	45	95	2.597	2.869	30,8	33,5	32,5	36,8	5,3	8,9

**Tav. 2 – Effetti sul salario della disoccupazione nel momento dell'ingresso
nel mercato del lavoro**

Effetto del tasso di disocc. regionale	-0,169 (0,024)	-0,040 (0,024)	-0,041 (0,024)
Effetto <u>d'impatto</u> del tasso di disocc. regionale nell'anno d'ingresso nel mercato del lavoro		-1,653 (0,018)	-1,696 (0,019)
Effetto <u>permanente</u> del tasso di disocc. regionale nell'anno d'ingresso nel mercato del lavoro			-0,064 (0,010)

Fonte: Rosolia e Torrini (2013). Note: Maschi 20-64 anni. Nell'equazione il logaritmo delle retribuzioni reali settimanali di ciascun individuo in ciascun anno sono poste in funzione della situazione del mercato del lavoro regionale (nell'anno corrente e nell'anno in cui lo stesso è entrato nel mercato del lavoro), nonché di un set di effetti fissi annuali e regionali.

Fig. 1 – L'occupazione dei giovani nella crisi

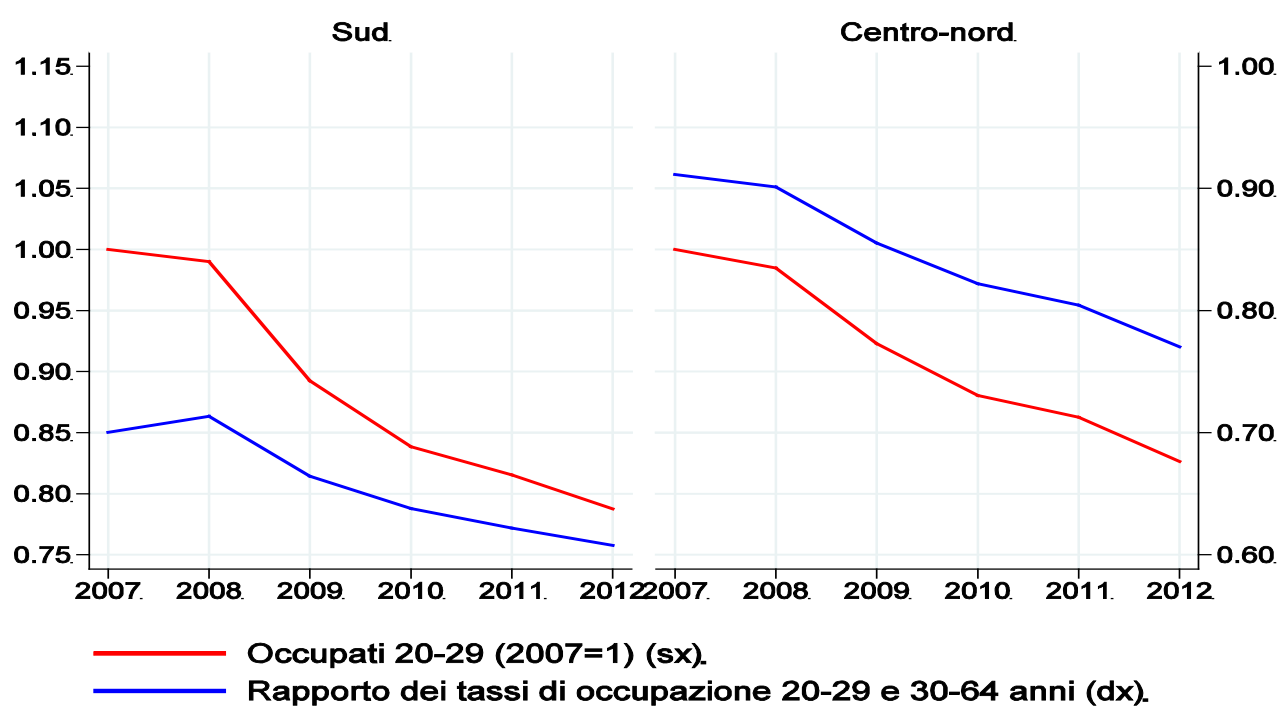


Fig. 2 – Nell'ultimo biennio anche l'offerta ha contribuito alla crescita della disoccupazione

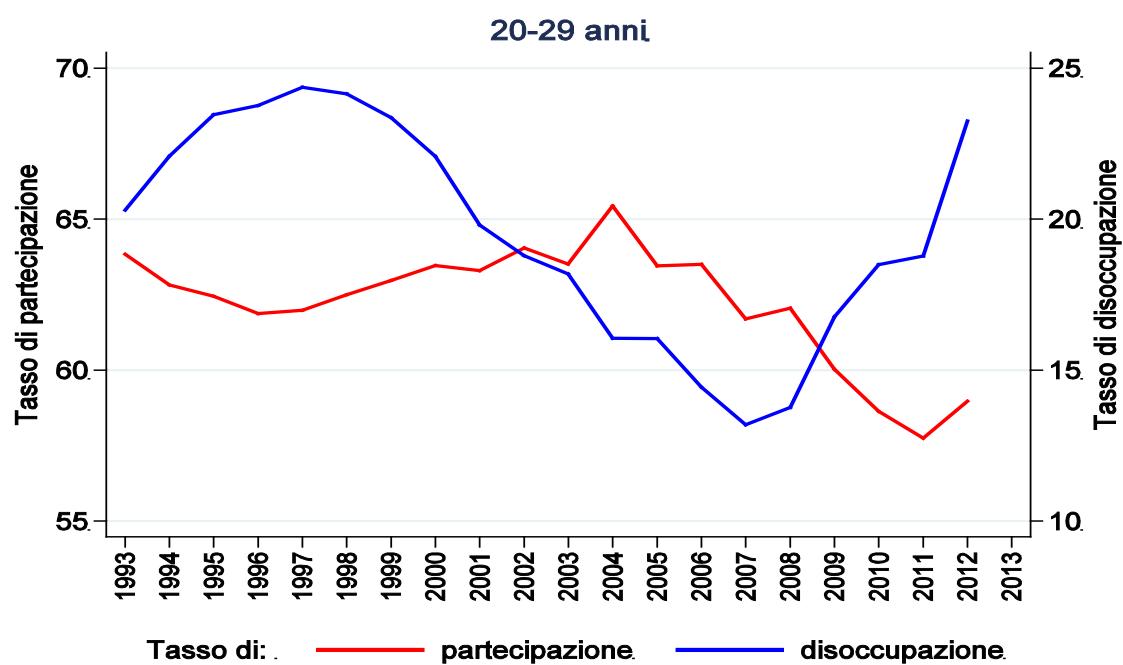


Fig 3a – Variazione (in punti percentuali) dei tassi d'occupazione di giovani e adulti nei diversi paesi Europei sul periodo 2007-2012

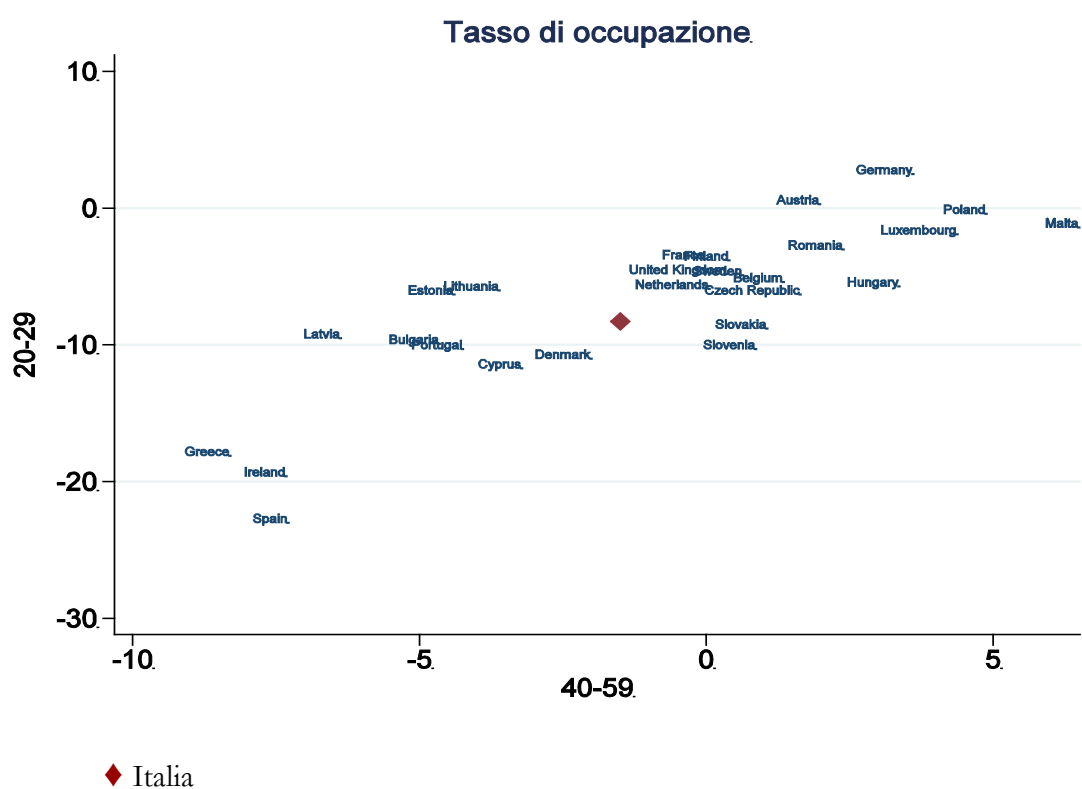
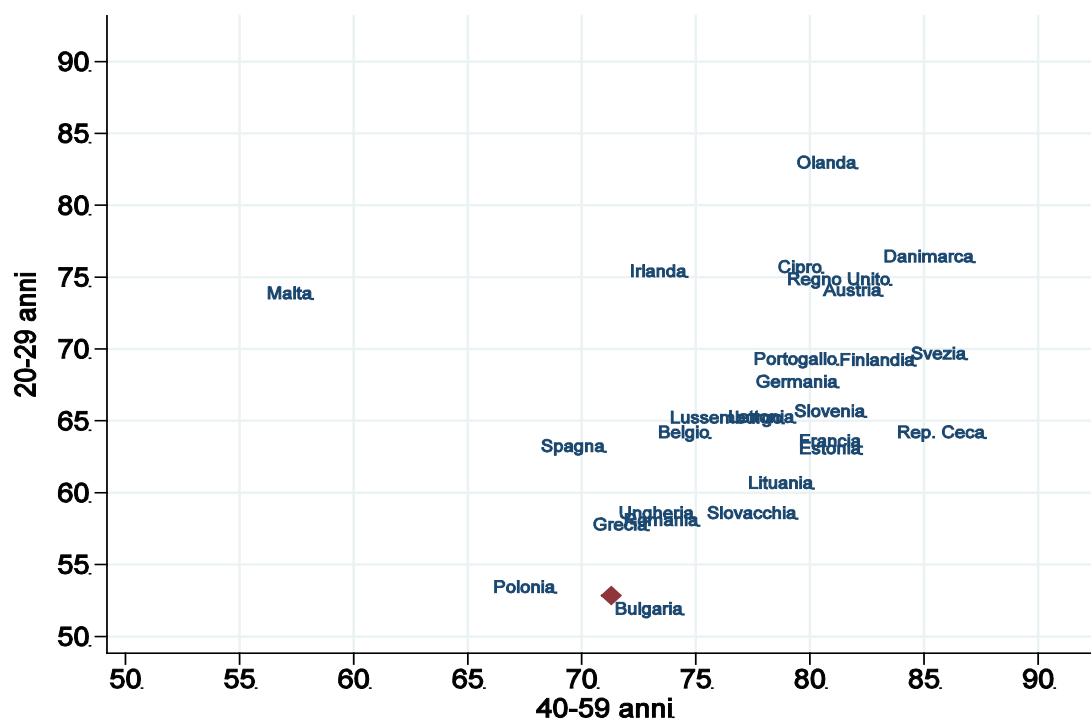


Fig. 3b – Livelli dei tassi d'occupazione di giovani e adulti nei diversi paesi Europei
(media 2000-2007)



♦ Italia

Fig. 4 – L'occupazione precaria prima della crisi

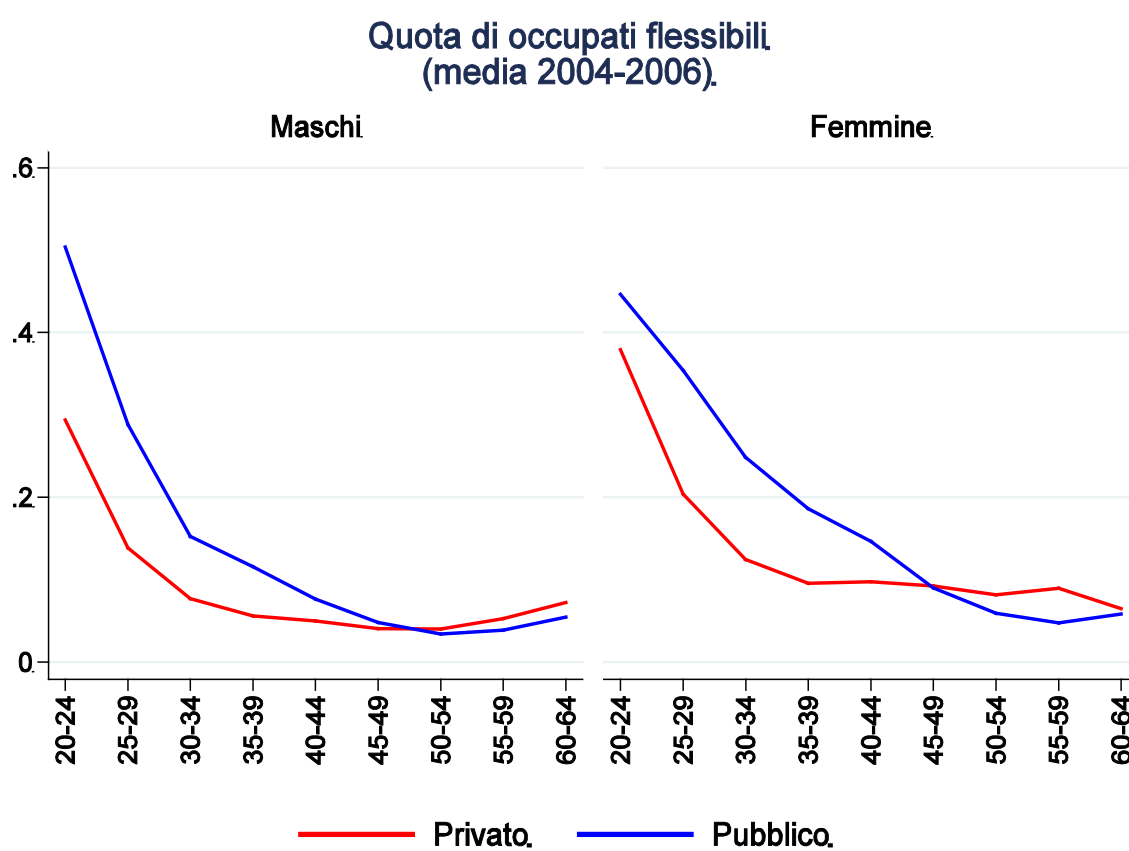


Fig. 5 – L'Italia è tra i paesi con più accentuato deterioramento relativo della condizione occupazionale dei più giovani

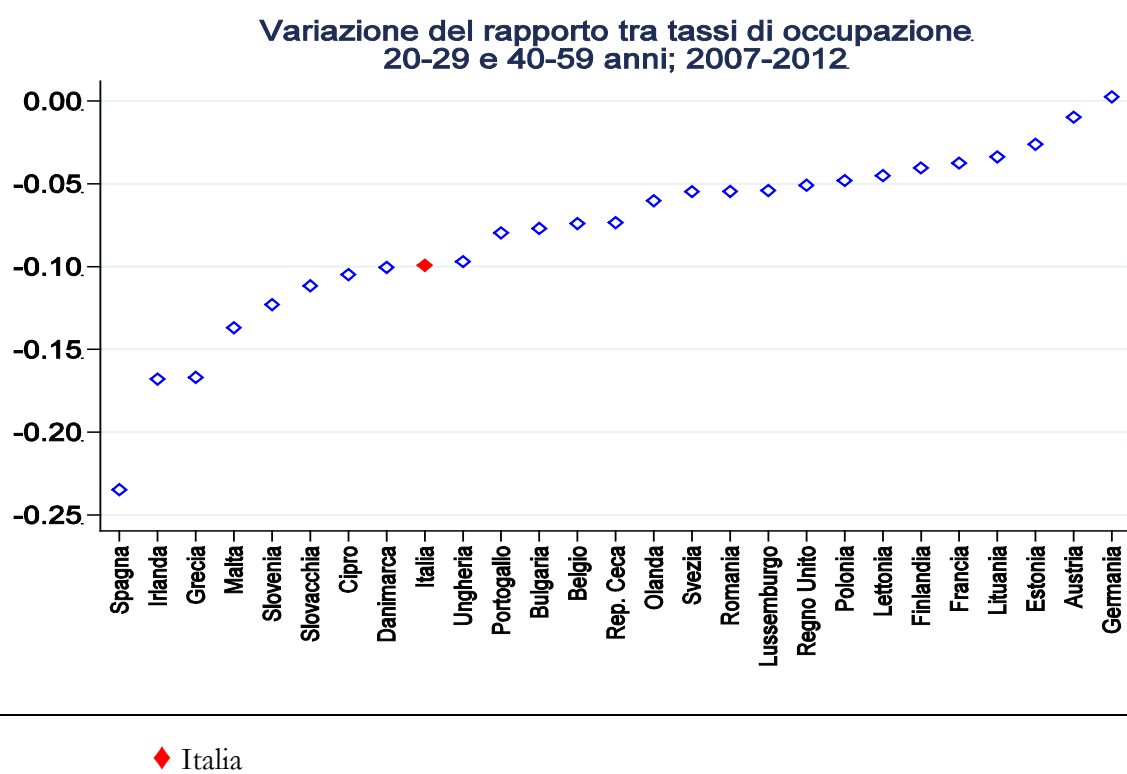
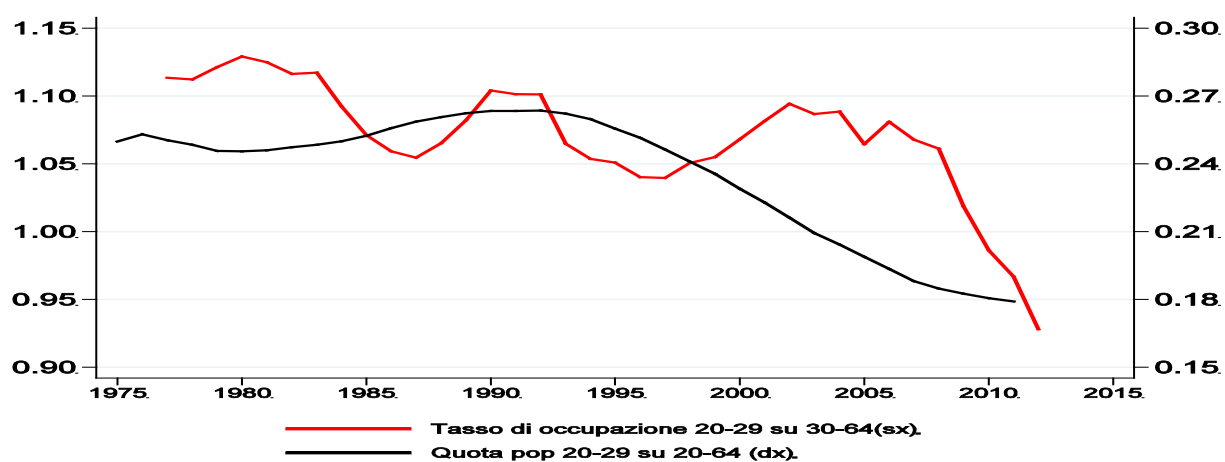
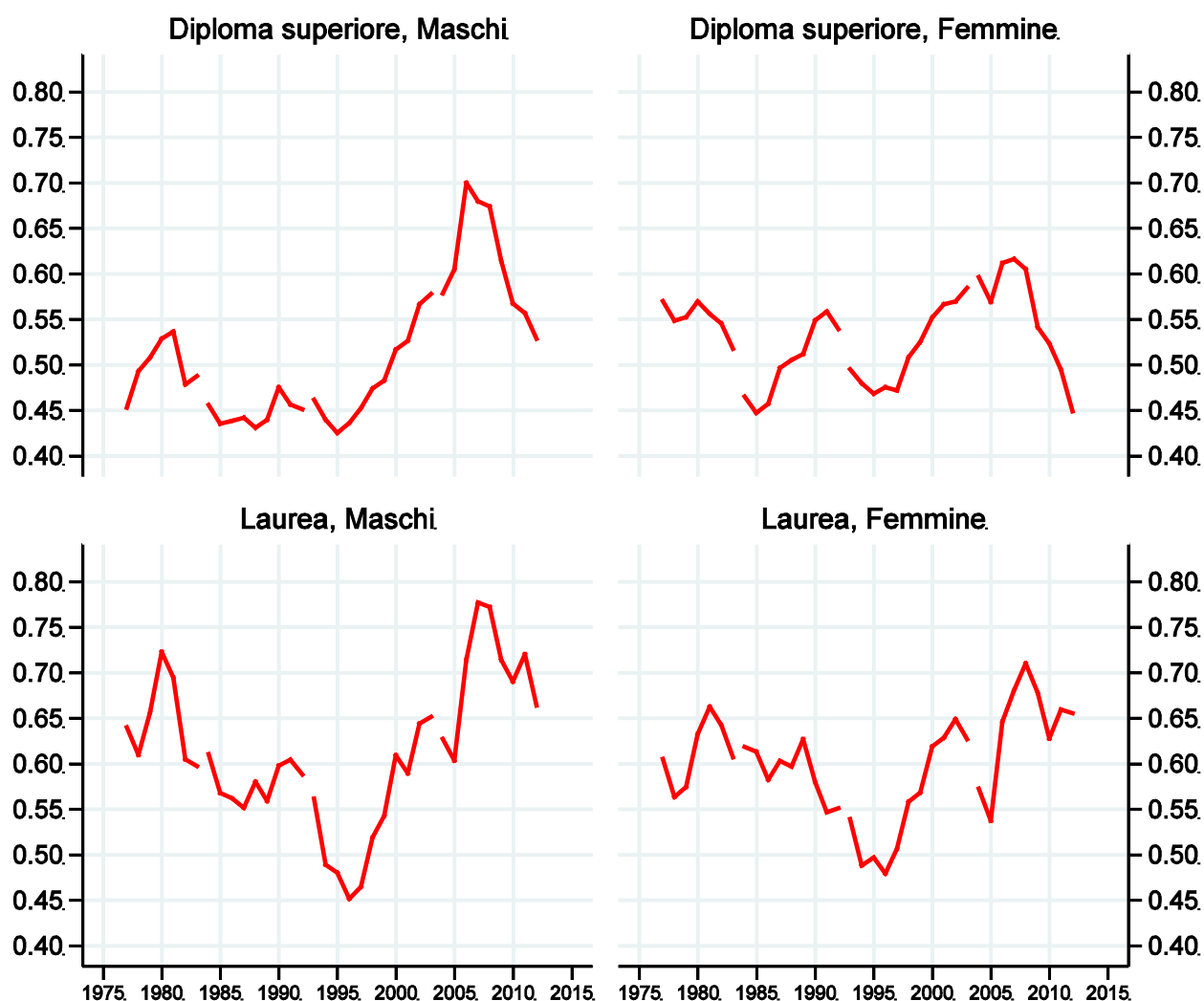


Fig. 6 – Pressione demografica e occupazione dei più giovani



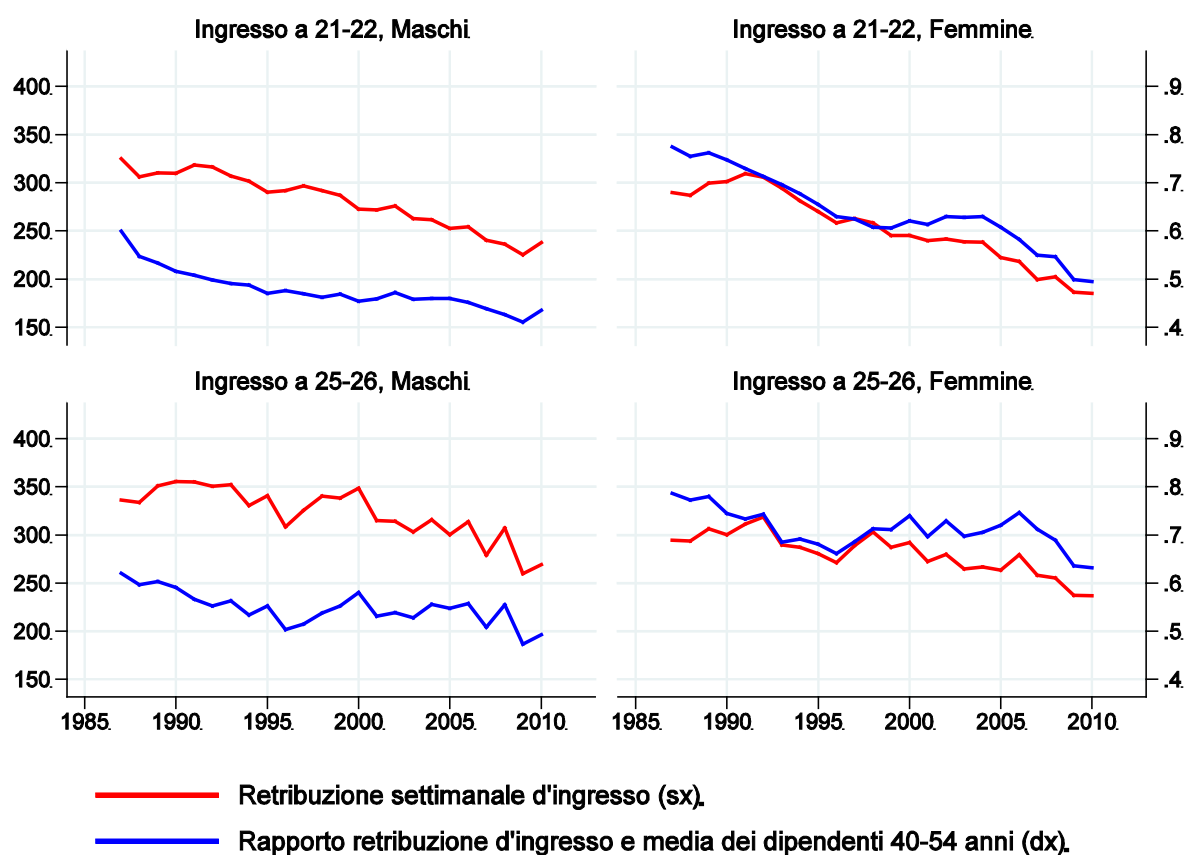
Fonte: elaborazioni su dati Istat, Ricostruzioni intercensuarie della popolazione e indagini sulle forze di lavoro; il tasso di occupazione è espresso escludendo dal computo chi stia proseguendo negli studi.

Fig. 7 – Le chance occupazionali all’ingresso del mercato del lavoro per titolo di studio
(dati al netto di quanti proseguano negli studi)



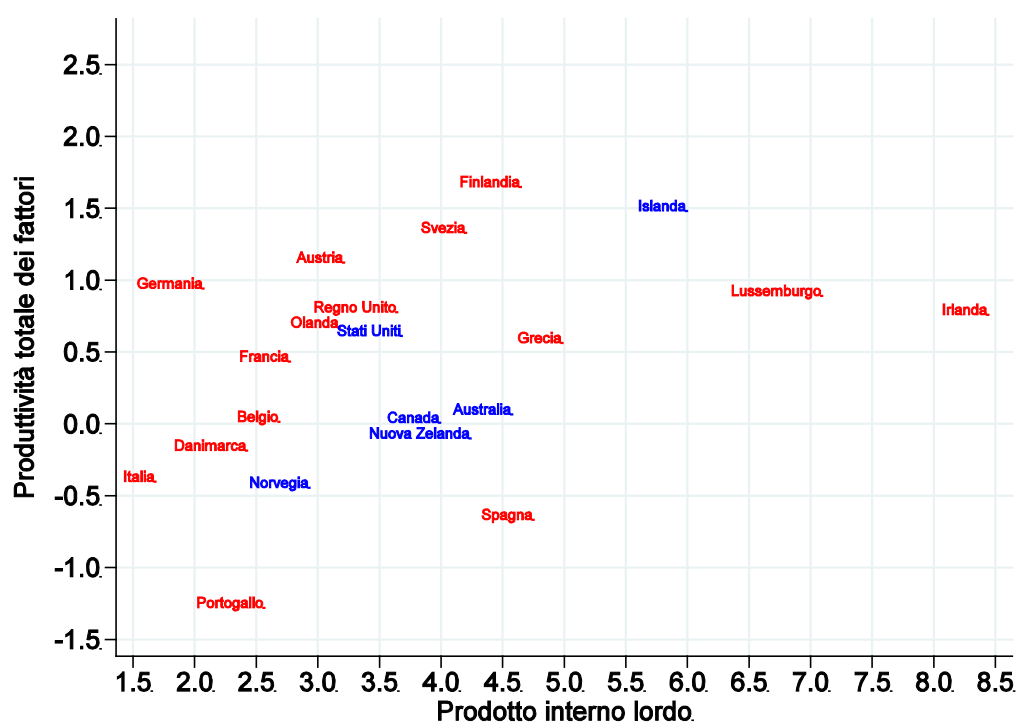
Fonte: Rosolia e Torrini (2013). I tassi di occupazione sono calcolati al netto di quanti proseguono negli studi e considerano, rispettivamente per diplomati e laureati, soggetti tra 20 e 22 e tra 25 e 27 anni.

Fig. 8 – Andamento delle retribuzioni all'ingresso nel mercato del lavoro



Fonte: Rosolia e Torrini (2013); euro 2010

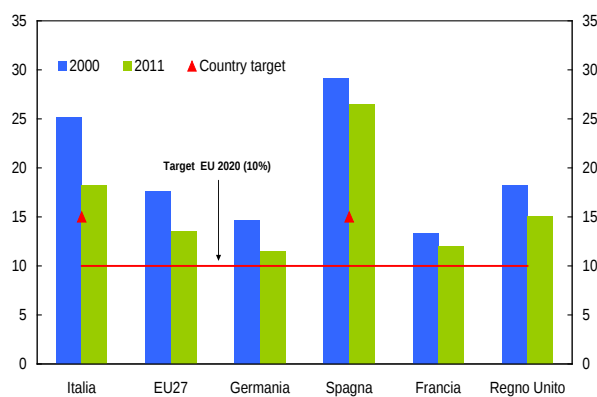
Fig. 9 – Crescita media annua della produttività totale dei fattori e del prodotto, 1997-2007
(variazioni percentuali)



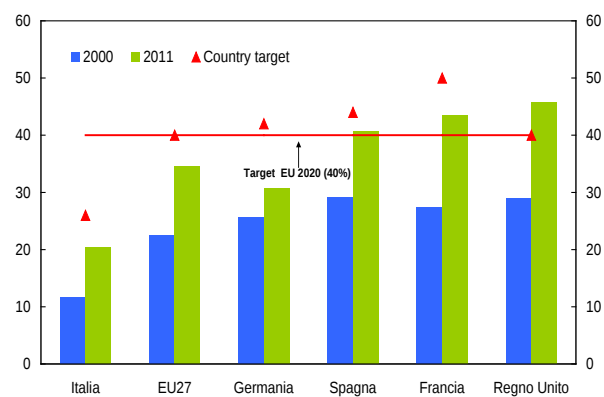
Fonte: Total Economy Database, Conference Board.

**Fig. 10 – La distanza dell'Italia rispetto ai target quantitativi della strategia EU2020
in tema d'istruzione dei giovani**

**EU2020: Early leavers from
education/training (18-24)**



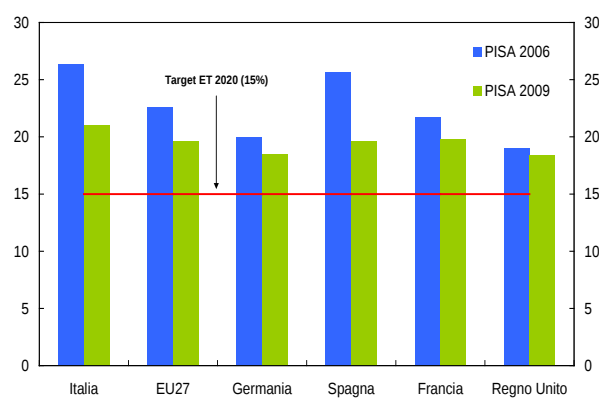
**EU2020: Tertiary educational attainment (30-
34)**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

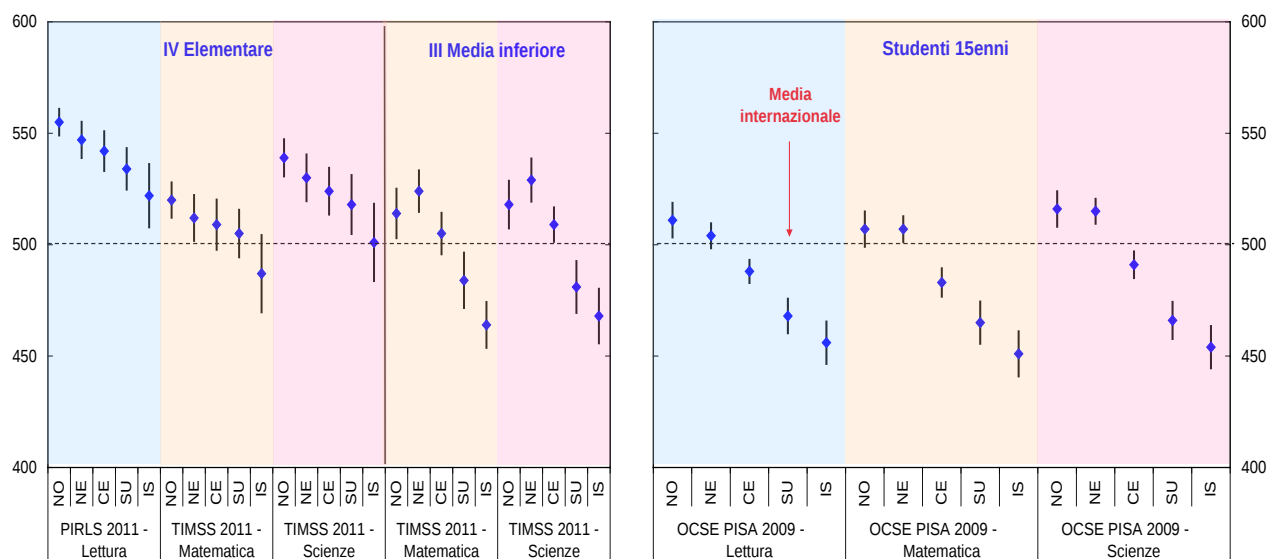
**Fig. 11 – La distanza dell'Italia rispetto ai target qualitativi della strategia EU2020
in tema d'istruzione dei giovani**

ET2020: Low reading literacy performance



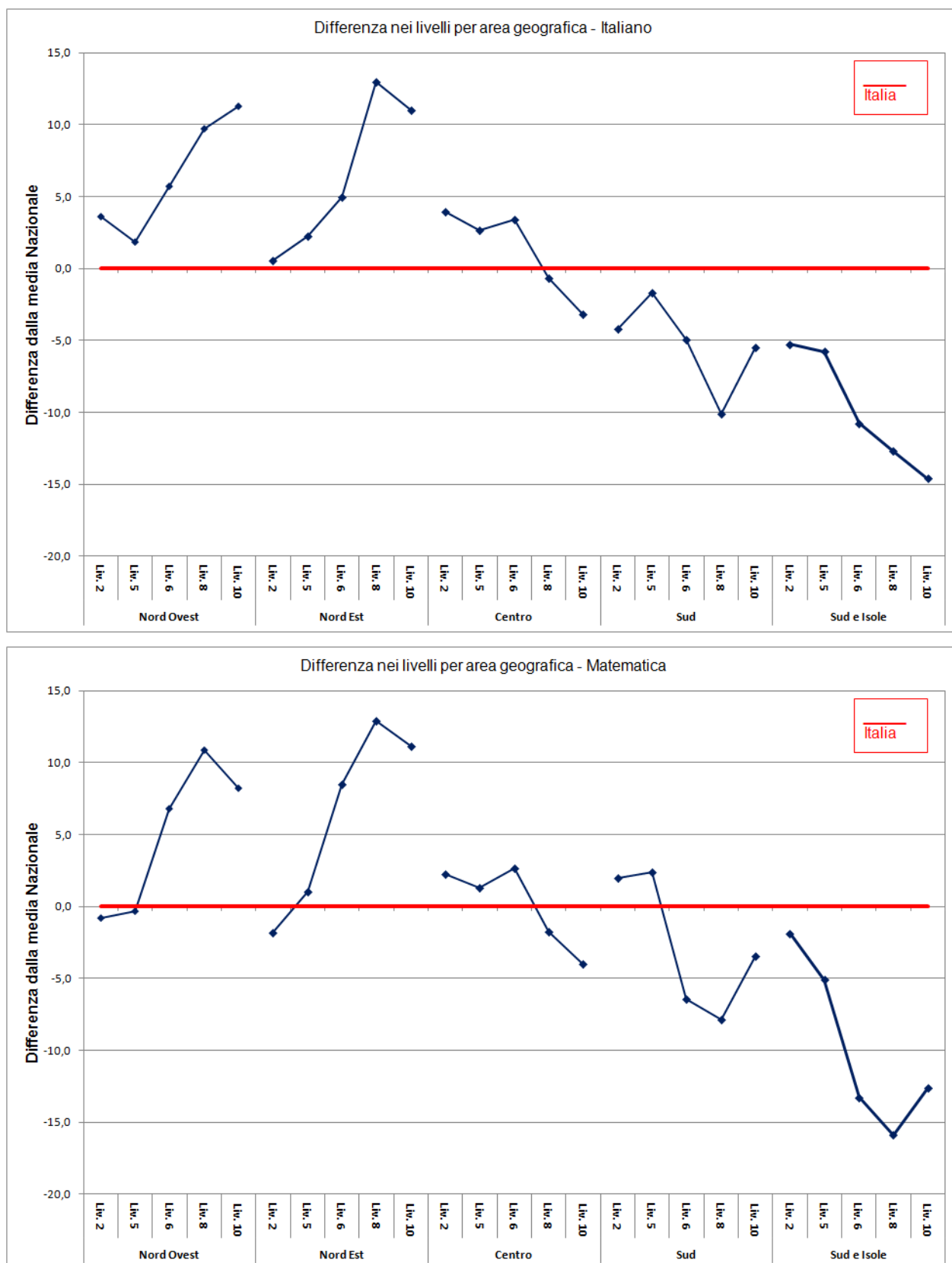
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e PISA

Fig. 12 – I divari territoriali nei livelli di apprendimento sulla base delle indagini internazionali
(punteggi medi e intervalli di confidenza al 95 per cento; media internazionale=500)



Fonte: PIRLS 2006, TIMSS 2007 e PISA 2009

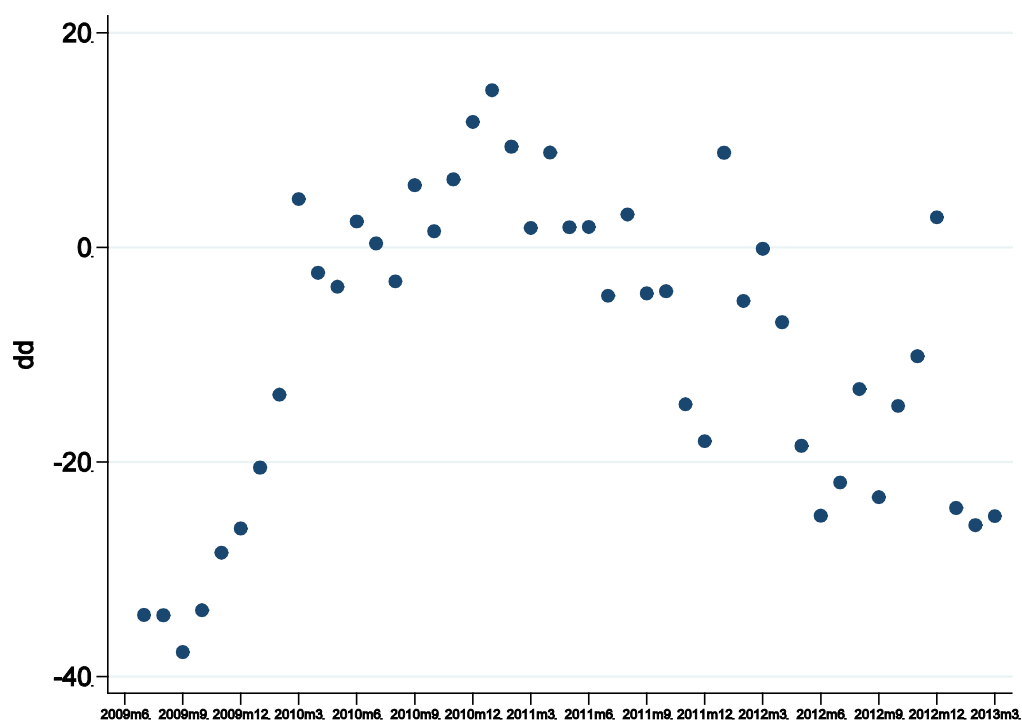
Fig. 13 – I divari nei livelli di apprendimento lungo il ciclo degli studi nelle rilevazioni Invalsi



Fonte: INVALSI, Rapporto sulle rilevazioni degli apprendimenti 2012

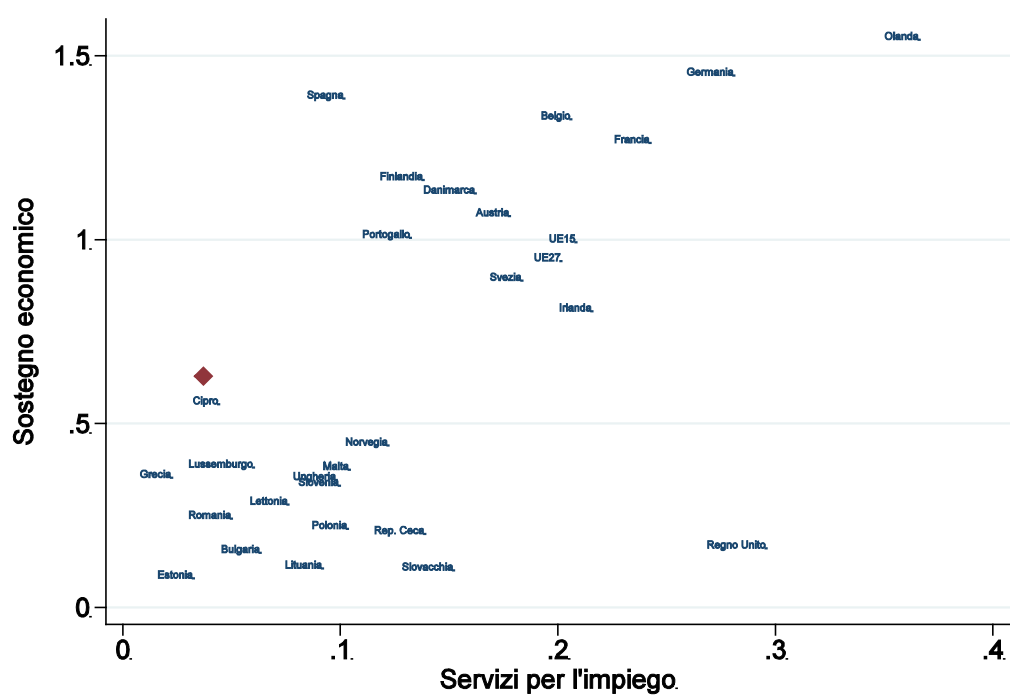
Figura 14 – Avviamenti mensili di contratti di apprendistato in alcune regioni

(tassi di crescita sull'anno precedente)



I dati si riferiscono alle regioni che partecipano al sistema SeCO (Province autonome di Bolzano e di Trento; Campania; Emilia-Romagna; Friuli Venezia Giulia; Liguria; Lombardia; Marche; Piemonte; Sardegna; Umbria; Veneto).

Figura 15 – Politiche passive e servizi per l'impiego



Nota: Spesa in rapporto al PIL, anni 2006-07.

♦ Italia

Fonte: Eurostat

Tav. 3 – Spesa nelle principali politiche per il mercato del lavoro (% PIL)

	<u>2006-2007</u>					<u>2009-2010</u>		
	Servizi per l'impiego	Formazione	Incentivi all'occupazione	Creazione diretta di impiego	Sostegno economi co ai disoccup ati	Pensionamenti anticipati	Totale politiche Mercato del lavoro	Di cui: totale passive Politiche
UE27	0,19	0,19	0,12	0,07	0,95	0,09	2,2	1,4
UE15	0,20	0,20	0,13	0,07	1,00	0,09	2,3	1,5
Belgio	0,20	0,14	0,33	0,35	1,34	0,76	3,8	2,3
Bulgaria	0,05	0,04	0,04	0,24	0,16	-	0,6	0,4
Rep. Ceca	0,13	0,01	0,03	0,02	0,21	-	0,7	0,4
Danimarca	0,15	0,38	0,17	0,00	1,14	0,54	3,5	1,8
Germania	0,27	0,29	0,06	0,08	1,46	0,06	2,4	1,4
Estonia	0,02	0,03	0,00	-	0,09	-	1,4	1,1
Irlanda	0,21	0,22	0,04	0,21	0,81	0,06	3,7	2,8
Grecia	0,01	0,06	0,06	0,00	0,36	0,00	0,9	0,7
Spagna	0,09	0,14	0,31	0,06	1,39	0,06	3,9	3,1
Francia	0,23	0,30	0,12	0,20	1,27	0,04	2,5	1,4
Italia	0,04	0,18	0,17	0,01	0,63	0,10	1,8	1,4
Cipro	0,04	0,01	0,05	-	0,56	-	0,9	0,7
Lettonia	0,07	0,08	0,05	0,01	0,29	-	1,3	0,9
Lituania	0,08	0,08	0,06	0,03	0,12	0,01	0,8	0,5
Lussemburgo	0,04	0,11	0,21	0,06	0,39	0,17	1,3	0,8
Ungheria	0,09	0,06	0,08	0,05	0,36	0,00	1,2	0,7
Malta	0,10	0,03	0,02	0,00	0,38	-	0,5	0,4
Olanda	0,36	0,10	0,17	-	1,55	-	2,9	1,7
Austria	0,17	0,38	0,06	0,04	1,07	0,24	2,3	1,4
Polonia	0,10	0,10	0,04	0,02	0,22	0,39	1,0	0,3
Portogallo	0,12	0,22	0,12	0,03	1,01	0,11	2,1	1,3
Romania	0,04	0,01	0,05	0,03	0,25	-	0,5	0,5
Slovenia	0,09	0,05	0,02	0,06	0,34	-	1,1	0,6
Slovacchia	0,14	0,01	0,02	0,05	0,11	0,24	0,9	0,6
Finlandia	0,13	0,38	0,09	0,08	1,17	0,39	2,8	1,8
Svezia	0,18	0,16	0,49	-	0,90	-	1,8	0,9
Regno Unito	0,28	0,02	0,01	0,00	0,17	-	0,7	0,3
Norvegia	0,11	0,24	0,02	0,05	0,45	-	n.d.	n.d.

Fonte: Eurostat