

Audizione di Roberto Cicciomessere

Youth Guarantee: i giovani Neet, i servizi e le politiche per il lavoro

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE MISURE PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA
OCCUPAZIONALE, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA DISOCCUPAZIONE
GIOVANILE**

Camera dei deputati - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)

Roma, 26 giugno 2013

Indice

Introduzione	3
1. I Neet in Europa	8
1.1 I Neet in Italia	11
1.2 Il bacino potenziale dei Neet da attivare	15
2. La scarsa efficacia dei servizi per il lavoro	18
2.1 La spesa per le politiche del lavoro	21
2.2 Il personale dei servizi pubblici per il lavoro	26
2.3 I servizi competenti per l'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro	28
3. Le azioni per aumentare l'efficacia dei servizi per il lavoro	30

Introduzione

Il documento analizza nel primo capitolo le caratteristiche e le dinamiche, nel confronto europeo, della quota di popolazione giovanile tra 15 e 24 anni che non studia o non partecipa più a un percorso di formazione, ma non è neppure impegnata in un'attività lavorativa (*Not in Education, Employment or Training* - NEET) - composta da giovani disoccupati e inattivi - che è la destinataria del programma dell'Unione europea sull'istituzione di una "garanzia per i giovani" (*Youth Guarantee*)¹.

Il Consiglio europeo raccomanda gli Stati membri "di garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale (garanzia per i giovani)".

Il punto di partenza per il rilascio della "garanzia" a un giovane "dovrebbe essere la registrazione presso un servizio occupazionale, e per i NEET non registrati presso un servizio occupazionale gli Stati membri dovrebbero definire un corrispondente punto di partenza per il rilascio della garanzia entro il medesimo periodo di quattro mesi".

Il programma "garanzia ai giovani" conta su una dotazione complessiva a favore dei 27 paesi dell'Unione di 6 miliardi di euro per sette anni (dal 2014 al 2020) a favore di tutte le regioni europee con un livello di disoccupazione giovanile superiore al 25%. Sarebbero di conseguenza non eleggibili al finanziamento il Veneto (23,7%) e le province autonome di Bolzano (11,6%) e di Trento (20,5%), anche se lo Stato può intervenire in queste regioni con apposito stanziamento. Si stima che la dotazione per l'Italia sia pari a circa 540 milioni a cui si aggiunge un analogo stanziamento da parte delle Regioni a valere sul Fondo Sociale Europeo.

Nel secondo capitolo si analizza la scarsa efficacia dei servizi pubblici e privati per il lavoro, che secondo il programma europeo dovrebbero garantire ai giovani Neet un'opportunità di occupazione o di formazione entro 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, e le cause della loro inadeguatezza.

Nel terzo capitolo si delineano gli obiettivi e le azioni necessari per aumentare l'efficacia dei servizi pubblici e privati per il lavoro, in particolare al fine di poter offrire effettivamente a una ampia quota di giovani Neet un'occasione di lavoro, di prosecuzione degli studi o di formazione.

Il documento è finalizzato a individuare il target del programma *Youth Guarantee*, le cause probabili dell'alta presenza di Neet disoccupati e inattivi nel nostro Paese, le inefficienze dei servizi per il lavoro pubblici e privati che dovrebbero erogare i servizi ai giovani Neet e le politiche che potrebbero ridurre le criticità per concorrere a promuovere una maggiore partecipazione dei giovani al mercato del lavoro.

In premessa occorre osservare una apparente anomalia relativa ai giovani disoccupati italiani tra 15 e 24 anni che sono in valori assoluti 611 mila unità a fronte di valori più alti che si osservano in alcuni grandi paesi europei con una popolazione comparabile a quella del nostro Paese come Francia (668 mila), Spagna (963 mila) e Regno Unito (963 mila) (*tavola 1 e figura 1*). Raggiungono valori molto più bassi in Germania (370 mila) dove il fenomeno della disoccupazione giovanile riguarda una quota molto contenuta della popolazione di 15-24enni.

Il tasso di disoccupazione giovanile in Italia, che misura sostanzialmente la quota di giovani che cercano lavoro ma non riescono a trovarlo – più correttamente la quantità di lavoro disponibile non utilizzata dal sistema produttivo - ed è quindi calcolato come percentuale delle forze di lavoro (occupati e disoccupati), è invece molto alto (35,3%) a fronte del 22,8% della media dei paesi dell'Unione europea, del 23,8% della Francia, del 21% del Regno Unito e dell'8,1% della Germania. Solo in Spagna più della metà delle forze di lavoro è costituita da disoccupati (53,2%).

Rimane comunque drammatico il differenziale tra Centro-Nord e Mezzogiorno del tasso di disoccupazione giovanile che coinvolge quasi la metà dei giovani meridionali attivi (46,9%), mentre è inferiore di oltre 18 punti percentuali nelle regioni centro-settentrionali (28,9%).

Ma occorre considerare che tra i 15-24enni le persone in cerca di lavoro in Italia rappresentano il 10,1% della popolazione in questa fascia d'età, quota che sale al 12,4% nel Regno Unito e al 20,6% in Spagna, mentre scende al 9% in Francia e al 4,1% in Germania.

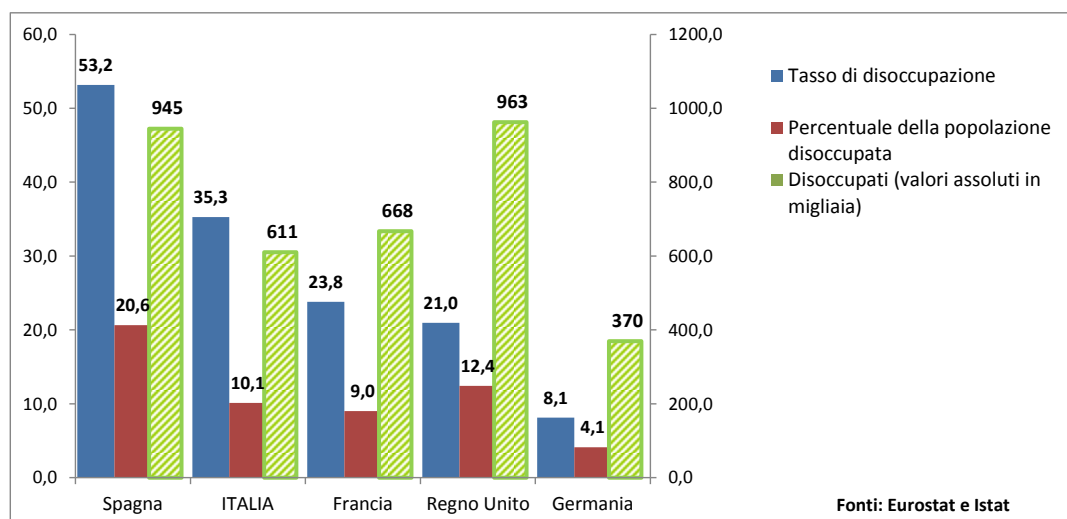
¹ Council of the European Union, *Council recommendation on establishing a Youth Guarantee*, 2013/C 120/01, 22 April 2013.

Tavola 1 - Giovani (15-24 anni) per condizione professionale in Italia e in alcuni paesi dell'Unione europea - Anno 2010 (valori assoluti in migliaia e percentuali)

	Occupati	Disoccupati	Inattivi	Totale	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione	Disoccupati in percentuale della popolazione	Tasso d'inattività
Valori assoluti in migliaia					Valori percentuali			
EU-27	18.750	5.523	32.678	56.951	32,9	22,8	9,7	57,4
Germania	4.178	370	4.415	8.962	46,6	8,1	4,1	49,3
Spagna	833	945	2.799	4.576	18,2	53,2	20,6	61,2
Francia	2.136	668	4.606	7.409	28,8	23,8	9,0	62,2
Regno Unito	3.629	963	3.152	7.743	46,9	21,0	12,4	40,7
ITALIA	1.121	611	4.309	6.041	18,6	35,3	10,1	71,3
<i>Centro-Nord</i>	796	323	2.461	3.580	22,2	28,9	9,0	68,7
<i>Mezzogiorno</i>	325	288	1.848	2.461	13,2	46,9	11,7	75,1

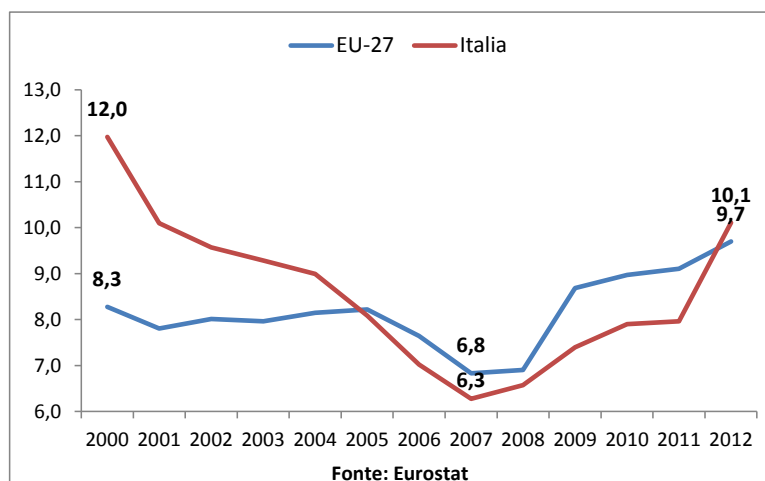
Fonti: Elaborazioni dell'autore su dati Eurostat e Istat

Figura 1 – Tasso di disoccupazione e disoccupati (15-24 anni) in percentuale della popolazione (scala sinistra), disoccupati (valori assoluti in migliaia - scala destra) in alcuni paesi europei – Anno 2012



Come si può osservare nel grafico successivo, la quota di popolazione giovanile italiana disoccupata ha subito una flessione molto marcata di quasi 6 punti dal 2000 al 2007 attestandosi sul valore del 6,3%, inferiore a quello della media europea (6,8%) (figura 2). La quota di giovani disoccupati italiani ha subito un repentino aumento a causa del ciclo recessivo fino al 10,1% del 2012, superando di pochi decimi di punto la media europea (9,7%)

Figura 2 – Disoccupati (15-24 anni) in Italia e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anni 2000-2012 (percentuale della popolazione)



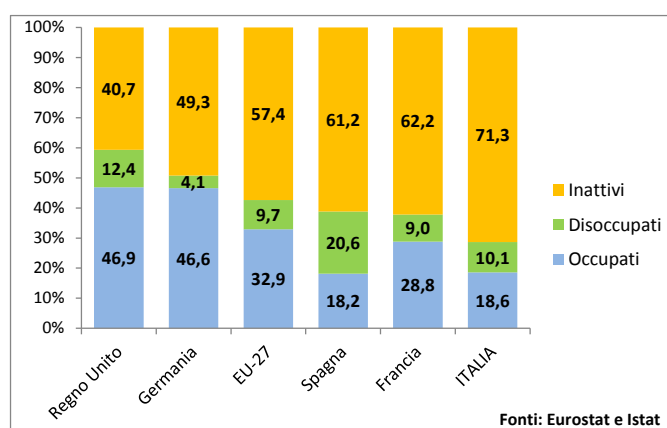
L'alto tasso di disoccupazione giovanile italiano a fronte del numero relativamente contenuto dei giovani che cercano lavoro nel confronto con i maggiori paesi europei trova una prima spiegazione se si scompone l'intera popolazione dei 15-24enni della media europea e di alcuni paesi europei tra occupati, disoccupati e inattivi (figura 3).

Senza sottovalutare la gravità costituita dal fatto che il 35% dei giovani che cercano lavoro non riesce a trovarlo a causa della grave flessione della domanda, l'anomalia italiana non è rappresentata tanto dalla quota di giovani disoccupati rispetto alla popolazione giovanile che è allineata a quella della media europea, quanto dalla modesta percentuale di occupati (18,6% a fronte del 32,9% della media europea) e soprattutto dall'elevata quota di inattivi che rappresentano quasi due terzi della popolazione giovanile (71,3% a fronte del 57,4% della media dei 27 paesi dell'Unione).

Quasi il 90% dei 4,3 milioni di giovani italiani inattivi è non cerca lavoro perché studia o frequenta corsi di formazione e solo una modesta quota del 4,5% (8,1% nel Mezzogiorno) è scoraggiata². A questo proposito occorre tenere conto che in Italia molti giovani sono "parcheeggiati" in attività formative, non sempre utili al fine di trovare un'occupazione, proprio perché i servizi per il lavoro non riescono a offrire loro una occasione anche temporanea di lavoro.

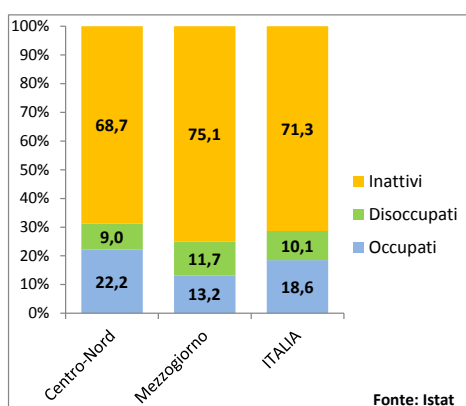
La Germania e il Regno Unito rappresentano, viceversa, un modello per quanto riguarda l'integrazione tra giovani e mercato del lavoro perché più della metà è costituita da attivi (lavorano e cercano lavoro) e solo il 49,3% in Germania e il 40,7% nel Regno Unito sono ancora coinvolti in un percorso d'istruzione o di formazione.

Figura 3 – Popolazione giovanile (15-24 anni) per condizione professionale in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (composizione percentuale)



Significativi sono anche i divari all'interno del nostro Paese: il tasso d'inattività giovanile sale al 75,1% nelle regioni del Mezzogiorno e si attesta su un valore più basso in quelle del Centro-Nord (68,7%) (figura 4).

Figura 4 – Popolazione giovanile (15-24 anni) per condizione professionale e ripartizione – Anno 2012 (composizione percentuale)



² L'84,8% dei giovani inattivi (15-24 anni) dichiara nel 2012 di non cercare lavoro perché studia o frequenta corsi di formazione professionale. Tale quota sale a circa l'89% nel Centro e nel Nord e scende al 79% nel Mezzogiorno a causa di una più alta quota di scoraggiati cioè di persone che ritengono di non riuscire a trovare un lavoro. I giovani inattivi che studiano o sono in formazione sono pari al 93,4% nella fascia 5-19 anni e al 70,9% nella classe 20-24 anni.

Le precedenti evidenze sulla modesta quota di giovani occupati possono essere ulteriormente approfondite osservando che due delle principali cause della bassa partecipazione dei giovani italiani al mercato del lavoro sono costituite dal ritardo nella transizione tra l'istruzione e il lavoro, ma anche dai divari occupazionali che si osservano tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno.

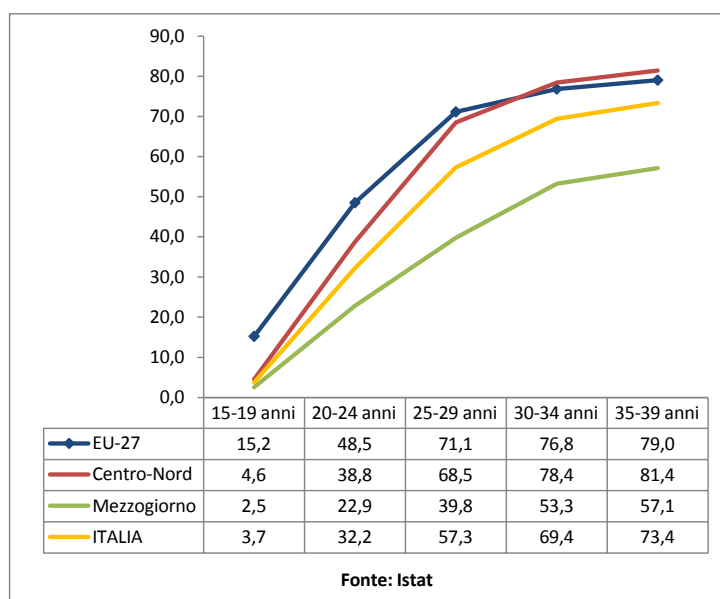
Infatti, come emerge dal grafico successivo, il confronto tra il tasso di occupazione nelle classi d'età giovanili in Italia e nella media dei paesi europei mostra che la transizione dalla scuola al lavoro dei giovani italiani è molto più lenta rispetto a quella che si osserva nella media europea: già nella fascia tra 15 e 19 anni il 15 dei giovani europei lavora, mentre è entrato nel mercato del lavoro solo 3,7% dei giovani del nostro paese con un divario di quasi 11 punti percentuali (figura 5).

La distanza tra i due tassi di occupazione aumenta a più di 16 punti percentuali per i giovani da 20 e 24 anni, subisce una flessione nella fascia successiva tra 25 e 29 anni (14 punti percentuali) e in quella successiva (7 punti).

Il tasso di occupazione dei giovani italiani del Centro-Nord, anche se manifesta un analogo ritardo nella transizione dalla scuola al mondo del lavoro, accorcia più velocemente la distanza con quello che si osserva nella media dell'Unione e già nella fascia dei giovani adulti 30-34enni il tasso di occupazione dei giovani centro-settentrionali (78,4%) è superiore a quello europeo (76,8%).

Viceversa il differenziale tra il tasso di occupazione dei giovani delle regioni meridionali e quello dei coetanei europei è incolmabile dal momento che aumenta dai 13 punti percentuali della fascia da 15 a 19 anni fino ai 31 punti dei 25-29enni.

Figura 5 - Tasso di occupazione per classi d'età quinquennali (15-39 anni) in Italia (ripartizioni) e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori percentuali)



Il grafico successivo mostra una evidenza non sufficientemente considerata: la questione dell'emergenza occupazionale coincide per una buona parte con la questione meridionale, anche per quanto riguarda la componente giovanile (figura 6).

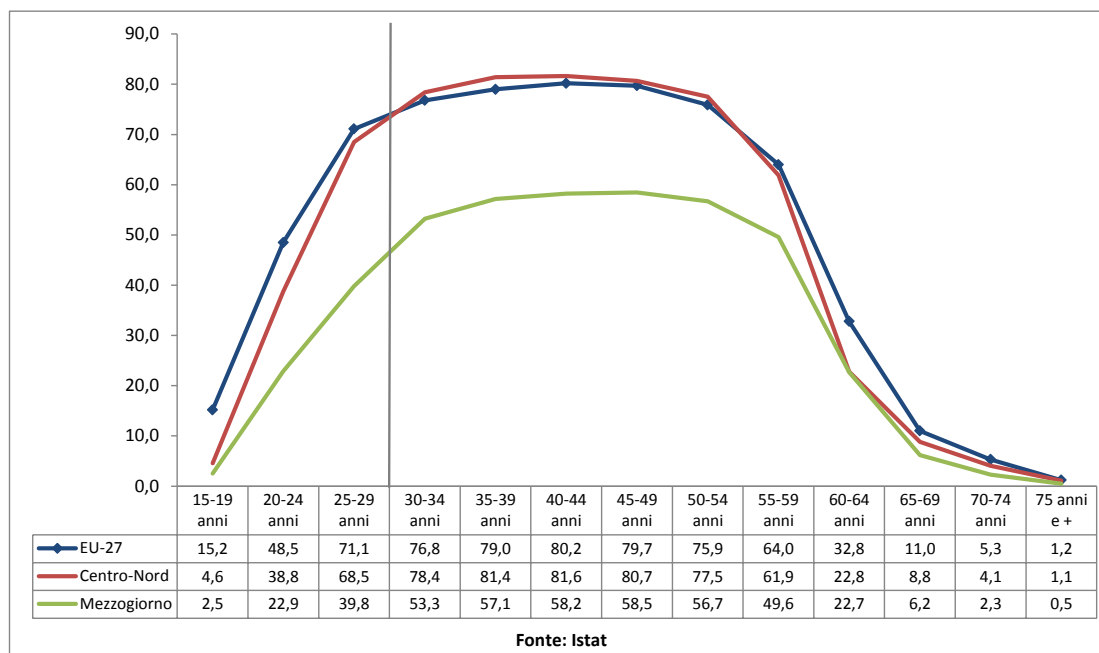
Infatti, anche tenendo conto dei ritardi nell'entrata nel mondo del lavoro dei giovani Italiani rispetto ai colleghi degli altri paesi europei, il tasso di occupazione delle regioni del Centro-Nord, dove vivono due terzi della popolazione in età lavorativa e il 59% dei giovani tra 15 e 24 anni, è sostanzialmente allineato a quello della media dei paesi dell'Unione, con valori appena più alti tra 30 e 54 anni e inferiori per le persone più anziane. Anche quest'ultimo differenziale sarà colmato a breve come conseguenza dell'innalzamento dell'età pensionabile stabilito dall'ultima riforma del sistema previdenziale.

La quota di occupati delle regioni meridionali dove vive un terzo della popolazione in età lavorativa, ma il 41% dei giovani 15-24enni, ha un differenziale con la media europea che si mantiene, nella fascia centrale tra i 30 e i 54 anni, intorno ai 20 punti percentuali e supera i 31 punti in quella tra 25 e 29 anni.

C'è quindi un'Italia che si ferma al Lazio dove l'emergenza occupazionale determinata dalla crisi si fa sicuramente sentire, ma in misura non superiore a quella che si osserva nel resto dell'Europa, e un'altra Italia

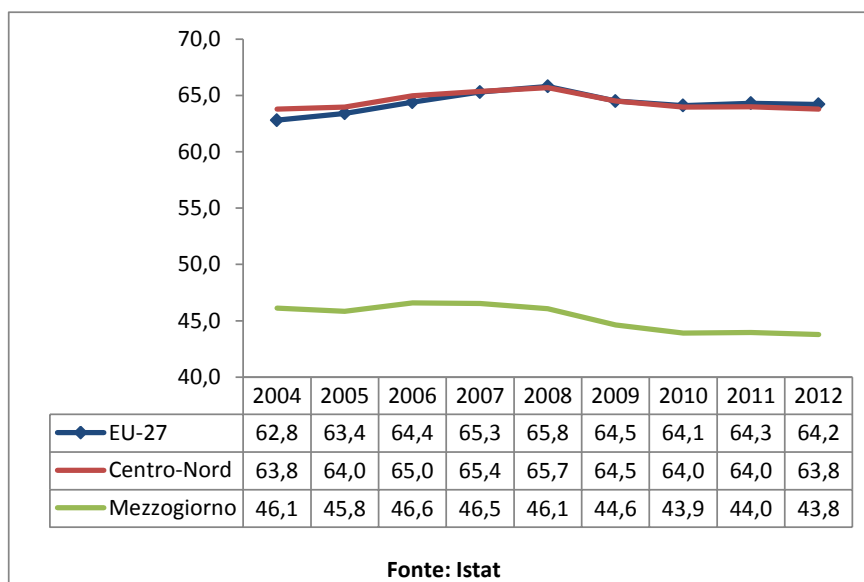
delle otto regioni meridionali nella quale il ciclo recessivo ha ulteriormente aggravato, soprattutto per i giovani, la probabilità di trovare un lavoro regolare.

Figura 6 - Tasso di occupazione per classi d'età quinquennali in Italia (ripartizioni) e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori percentuali)



Inoltre, nel corso degli ultimi 9 anni il tasso di occupazione delle regioni del Centro-Nord ha avuto un andamento sostanzialmente identico a quello della media dei paesi europei con una lieve flessione di pochi decimi di punto negli ultimi 3 anni, mentre nelle regioni meridionali la quota degli occupati è diminuita di oltre 2 punti (figura 7).

Figura 7 - Tasso di occupazione (15-64 anni) in Italia (ripartizioni) e nella media dei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori percentuali)



Infine, occorre osservare che non tutti i giovani disoccupati 15-24enni sono destinatari della misura “*Youth Guarantee*”, ma solo quelli che non studiano o non partecipano più a un percorso di formazione. Su 611 mila giovani che cercano lavoro, l’88% si trova nella condizione di Neet (538 mila) mentre il restante 12% (73 mila) studia o frequenta percorsi di formazione professionale.

1. I Neet in Europa

Nei 27 paesi dell'Unione europea i giovani al di sotto dei 25 anni che non lavorano, non studiano e non frequentano corsi di formazione, che rappresentano il target dello *Youth Guarantee*, sono complessivamente poco più di 7,5 milioni.

L'Italia è il paese europeo con il maggiore numero di giovani Neet (quasi 1,3 milioni), seguito dal Regno Unito con 1,1 milioni, da Francia e Spagna con circa 900 mila e dalla Germania con meno di 700 mila.

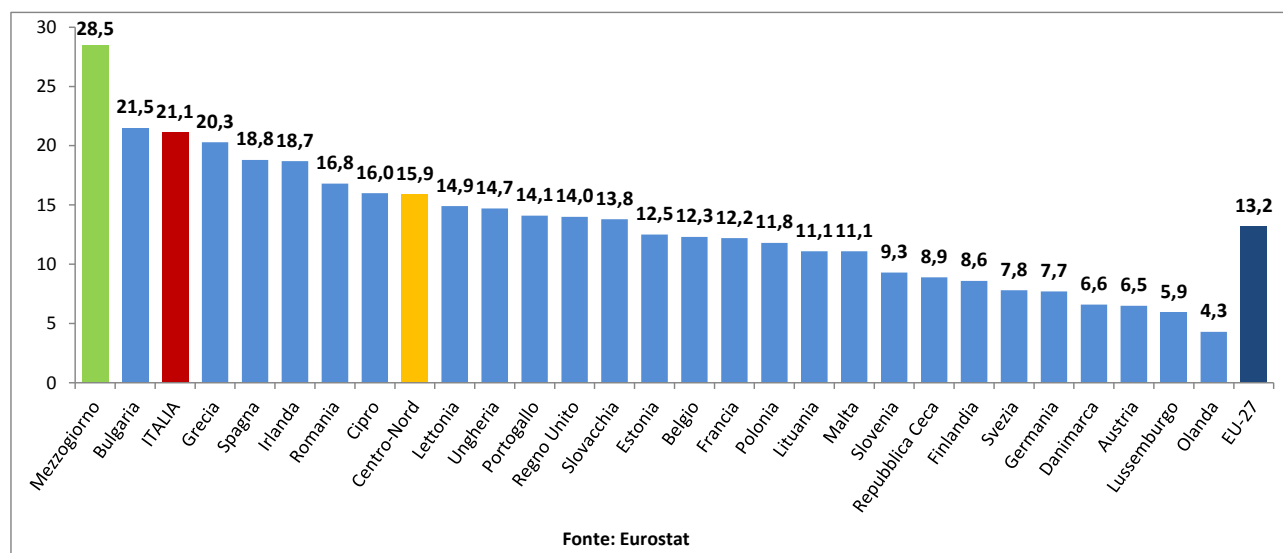
In Italia la percentuale di giovani Neet sull'intera popolazione della stessa età (tasso di Neet: 21,1%) è la più alta d'Europa dopo la Bulgaria ed è superiore di quasi 8 punti percentuali a quella della media europea (13,2%) (figura 8).

I tassi di Neet più bassi si osservano nei paesi del Nord Europa come Olanda (4,3%), Danimarca (6,6%), Germania (7,7%) e Svezia (7,8%).

Le differenze di genere nel tasso di Neet nella media dei paesi europei sono modeste, pari a 6 decimi di punto percentuale.

Ma i Neet italiani si concentrano per oltre la metà nel Mezzogiorno (55,2%) per cui il tasso di Neet delle regioni meridionali sale al valore del 28,5%, mentre quello del Centro-Nord si contrae al 15,9%, con una differenza di quasi 13 punti percentuali.

Figura 8 – Tasso di Neet (15-24 anni) nei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (incidenza percentuale sulla popolazione della stessa età)



La percentuale di giovani Neet in Italia subisce una lenta flessione di quasi tre punti percentuali dal 2000 al 2007 (dal 19,1% al 16,2%), ma cresce di quasi 5 punti a causa della crisi fino al 2012 (21,1%). È una crescita più sostenuta di quella che si osserva nella media europea (figura 9).

La crisi economica determina, invece, un aumento repentino del tasso di Neet in Spagna dove cresce di oltre 6 punti percentuali dal 2006 al 2009, superando il valore dell'Italia, ma cresce di pochi decimi di punto negli anni successivi. Anche nel Regno Unito dove, nello stesso periodo, il *Neet rate* cresce di quasi 5 punti, ma aumenta di meno di un punto nei tre anni successivi.

L'andamento in Germania è anomalo rispetto agli altri paesi europei perché la percentuale di Neet cresce di quasi 3 punti percentuali fino al 2005 e, nonostante la crisi, diminuisce costantemente fino al 2012 di poco più di 2 punti.

I divari fra i Neet italiani rispetto a quelli della media europea sono da ascrivere prevalentemente alla loro maggiore condizione di inattività e allo scoraggiamento: in Italia il tasso di Neet dei giovani che non cercano lavoro (12,2%) è fra i più alti d'Europa, superato solo dalla Bulgaria (14%) (figura 10).

Viceversa nella media europea il fenomeno dei Neet interessa prevalentemente i giovani che non riescono a trovare la prima occupazione o hanno perso il lavoro. Il fenomeno dei Neet disoccupati si manifesta con i valori più alti in Spagna (13,3%) e in Grecia (13,9%).

Com'è atteso, il tasso di Neet delle donne inattive è superiore a quello degli uomini di circa un punto percentuale in tutti i paesi europei.

Figura 9 – Tasso di Neet (15-24 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2000-2012 (incidenza percentuale sulla popolazione della stessa età)

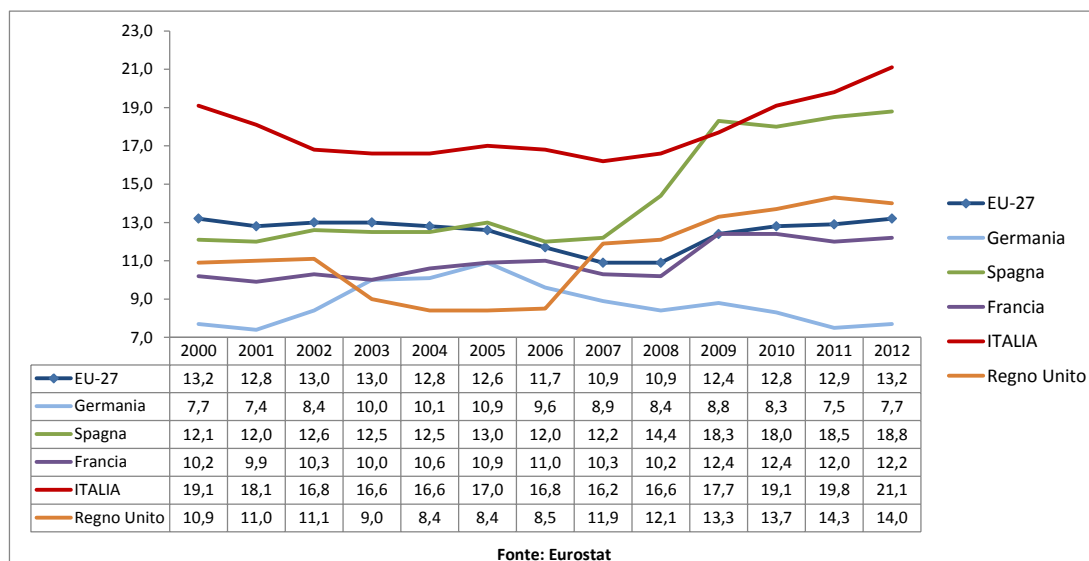
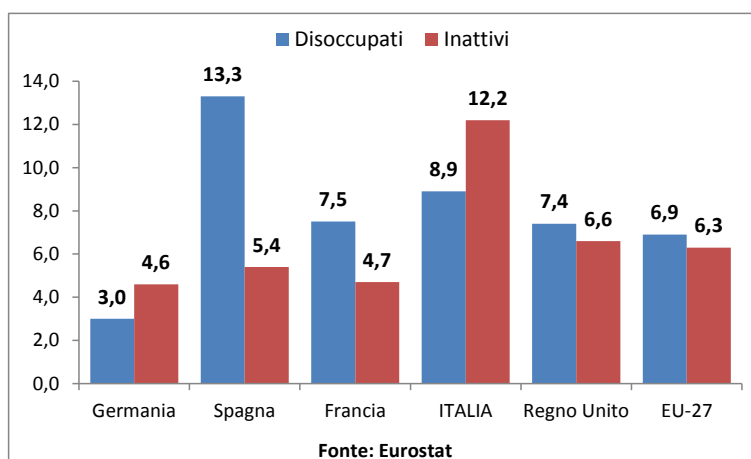


Figura 10 – Tasso di Neet (15-24 anni) per condizione in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (incidenza percentuale sulla popolazione della stessa età)



Nel grafico successivo l'intera popolazione di alcuni paesi europei della fascia d'età giovanile (15-24 anni) è stata segmentata in quattro gruppi (la somma del contributo percentuale di ciascun gruppo è pari al 100%) per analizzare complessivamente la condizione nel mercato del lavoro dei giovani in relazione alla partecipazione o meno a un qualsiasi percorso scolastico/formativo (*figura 11*).

I giovani sono stati disaggregati innanzitutto fra coloro che frequentano e non frequentano corsi di studio o di formazione (formali e non formali) e successivamente questi due gruppi sono stati ulteriormente suddivisi fra coloro che lavorano (occupati) e non lavorano (disoccupati e inattivi).

Ovviamente il quarto gruppo, costituito da coloro che non sono più inseriti in un percorso di studio o di formazione e neppure lavorano, rappresenta i Neet.

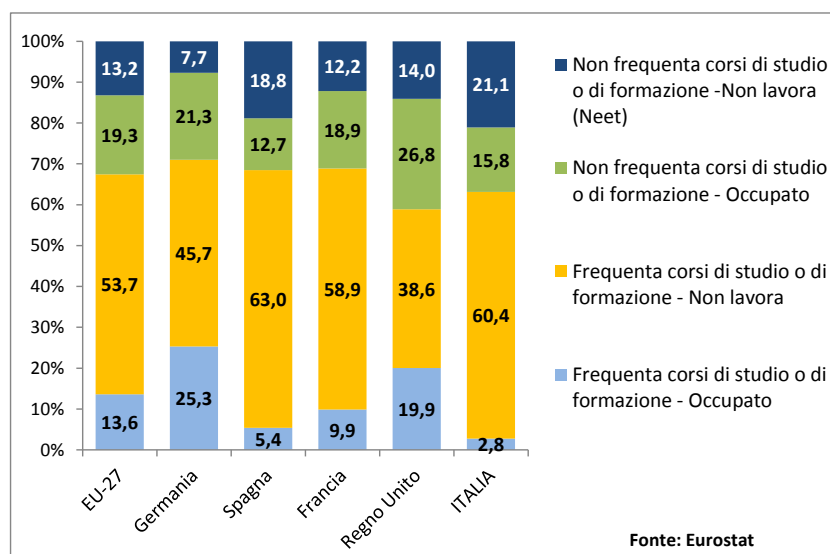
Solo il 2,8% dei giovani italiani da 15 a 24 anni impegnati negli studi e nella formazione lavora (anche con contratti a contenuto formativo come l'apprendistato) a fronte del 13,6% della media europea (è inferiore di quasi 11 punti percentuali).

La quota di studenti lavoratori sale al 25,3% in Germania dove è in vigore il sistema d'istruzione duale (studio sia in aula sia in azienda), al 19,9% nel Regno Unito, al 9,9% in Francia e al 5,4% in Spagna.

Di conseguenza la quota dei giovani italiani che studiano o si formano e non lavorano (60,4%) è superiore di quasi 7 punti rispetto alla media europea (52,1%). In Germania solo il 45,7% degli studenti è impegnato nello studio o nella formazione a tempo pieno.

I giovani italiani che sono usciti dal sistema dell'istruzione e della formazione e che lavorano sono pari al 15,8% a fronte del 19,3% della media europea, con una differenza di 3,5 punti percentuali.

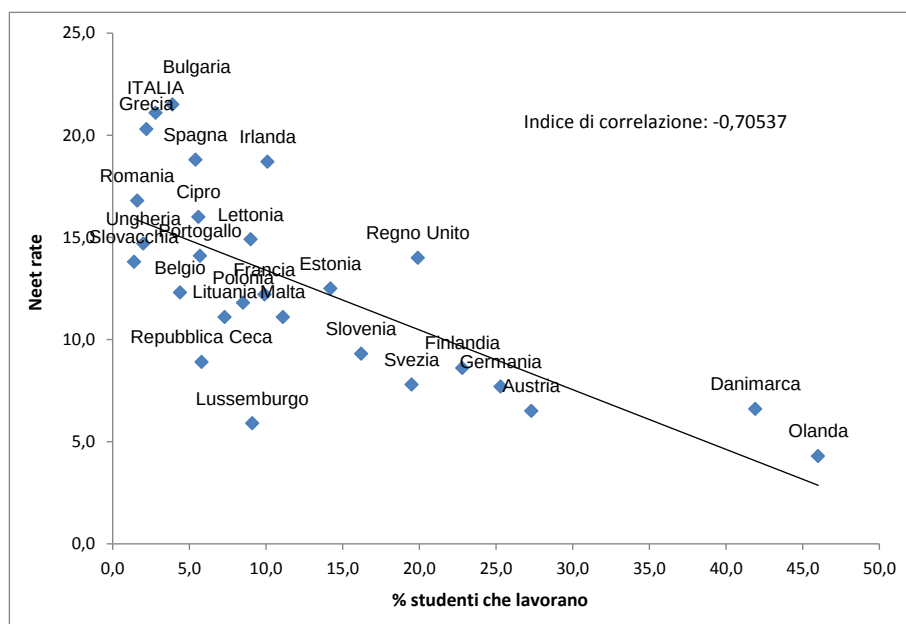
Figura 11 - Popolazione giovanile (15-24 anni) per frequenza di corsi di studio e/o di formazione (formale e informale) e condizione professionale – Anno 2012 (composizione percentuale)



Da queste informazioni, è possibile supporre che una più alta partecipazione degli studenti al mercato del lavoro, soprattutto in percorsi scuola-lavoro come l'apprendistato, anche con mansioni poco qualificate, è un fattore che aumenta le probabilità di trovare lavoro. In poche parole, *"it is better (for career progression) to be working in a low-paid job than to have no job at all"*³.

Si rileva, infatti, una significativa correlazione negativa fra la variabile degli studenti lavoratori e il *Neet rate* (figura 12). La probabilità di cadere nello stato di Neet è molto alta per gli studenti che partecipano in modo marginale alle attività lavorativa durante il percorso d'istruzione, come quelli italiani, greci, bulgari e spagnoli, mentre si riduce in modo significativo per quei paesi nei quali il lavoro è una componente fondamentale dell'istruzione e gli studenti sono abituati a pagare i propri studi con piccoli lavori.

Figura 12 – Tasso di Neet e percentuale di studenti occupati (15-24 anni) in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori percentuali)



³ Glenda Quintini, Sébastien Martin, *Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries*, in "OECD Working Paper" No. 39, 2006, p. 9.

1.1 I Neet in Italia

I giovani Neet italiani nel 2012, che secondo la definizione Eurostat sono costituiti dalle persone da 15 a 24 anni disoccupate o inattive che non sono inserite in un percorso formale o non formale d'istruzione o formazione, ai quali secondo il programma comunitario "Youth Guarantee" deve essere garantita "un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale" sono 1 milione 272 mila (tavola 2).

Il 55% di questi giovani, pari a 702 mila unità, risiede nel Mezzogiorno, il 30% (377 mila) nel Nord e il 15% (193 mila) nel Centro (figura 13).

La regione con il maggior numero di Neet è la Campania (224 mila), ma il *Neet rate* più alto si osserva in Sicilia (31,3%) (figura 14).

Figura 13 – Neet (15-24 anni) per ripartizione - Anno 2012 (composizione percentuale)

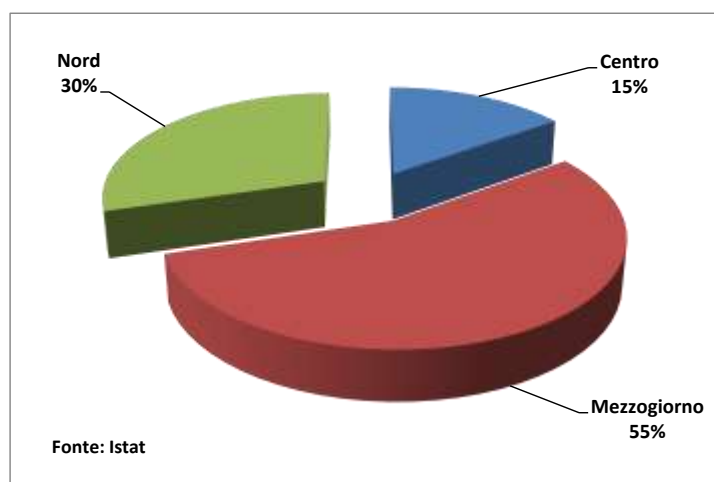


Figura 14 – Tasso di Neet (15-24 anni) per regione - Anno 2012 (incidenza percentuale)

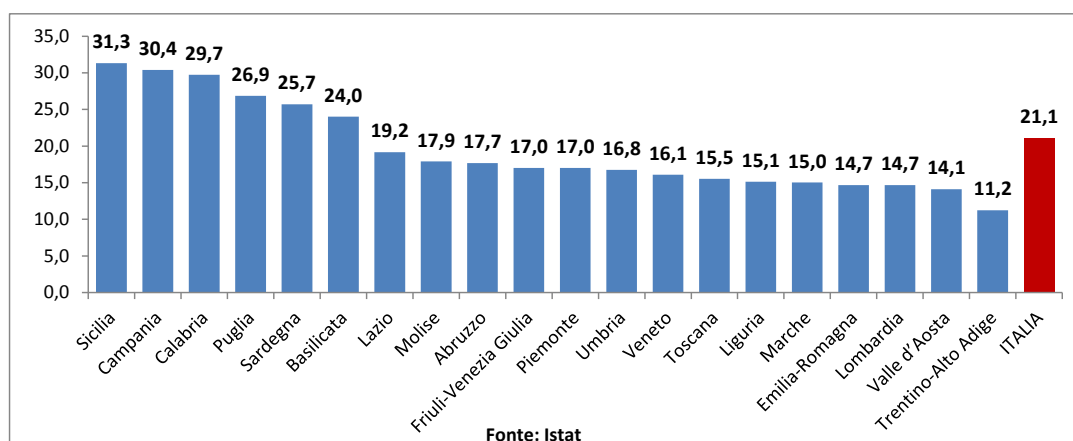


Tavola 2 - Neet (15-24 anni) per regione, ripartizione e sesso - Anno 2012 (valori assoluti e percentuali)

	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
	Valori assoluti			Tasso di Neet		
Piemonte	31.655	33.849	65.505	16,8	17,2	17,0
Valle d'Aosta	846	744	1.590	15,3	13,0	14,1
Lombardia	63.101	69.131	132.232	14,4	14,9	14,7
Liguria	9.231	10.659	19.890	14,5	15,8	15,1
Trentino-Alto Adige	6.229	6.128	12.357	11,6	10,9	11,2
Veneto	40.265	33.574	73.839	18,0	14,3	16,1
Friuli-Venezia Giulia	9.188	8.210	17.398	18,2	15,9	17,0
Emilia-Romagna	28.961	25.605	54.567	16,1	13,4	14,7
Toscana	26.579	23.071	49.650	17,1	14,1	15,5

	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
	Valori assoluti			Tasso di Neet		
Umbria	6.415	7.307	13.722	16,1	17,4	16,8
Marche	10.205	11.745	21.950	14,3	15,7	15,0
Lazio	50.822	56.430	107.253	18,7	19,6	19,2
Abruzzo	11.956	11.890	23.846	18,2	17,2	17,7
Molise	2.793	3.225	6.017	17,0	18,8	17,9
Campania	107.128	117.332	224.459	29,5	31,2	30,4
Puglia	64.247	62.836	127.083	27,9	25,9	26,9
Basilicata	6.807	9.057	15.864	21,2	26,7	24,0
Calabria	31.739	39.549	71.288	27,0	32,3	29,7
Sicilia	90.491	100.930	191.420	30,2	32,4	31,3
Sardegna	18.625	23.670	42.295	23,3	27,9	25,7
Nord	189.477	187.900	377.377	15,8	14,8	15,3
Centro	94.021	98.554	192.575	17,5	17,3	17,4
Mezzogiorno	333.784	368.488	702.272	27,7	29,3	28,5
Italia	617.282	654.942	1.272.224	21,0	21,2	21,1

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat

Nel 2012 i giovani Neet di cittadinanza straniera residenti in Italia, di età da 15 a 24 anni, sono complessivamente 181 mila, pari al 14,2% del totale a fronte di 1.091 mila italiani (85,8%) (figura 15 e tavola 3).

Il 59% dei giovani Neet stranieri (108 mila) è costituito da donne che, invece, sono pari al 38,2% dell'intera popolazione di riferimento. Il 60% dei Neet stranieri risiede nel Nord, il 24% nel Centro e il 16% nel Mezzogiorno. La loro dislocazione territoriale rispecchia quasi fedelmente quella dell'intera popolazione straniera (Nord: 64%, Centro 24%, Mezzogiorno 12%).

Se il numero complessivo di giovani Neet stranieri è modesto, molto alta è la percentuale dei giovani che si trovano in questa condizione rispetto alla popolazione totale di cittadinanza non italiana: 30,8% rispetto al 20% dei Neet italiani.

Il tasso di Neet più alto degli stranieri si registra nel Mezzogiorno (38,2%) dove anche quello degli italiani supera il 28%.

Figura 15 – Neet (15-24 anni) per cittadinanza e ripartizione – Anno 2012 (composizione percentuale)

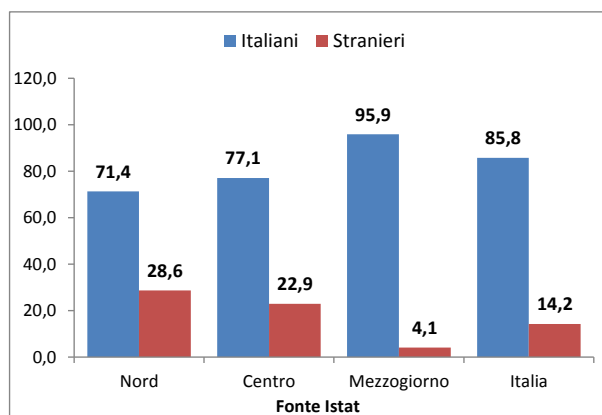


Tavola 3 - Neet (15-24 anni) per cittadinanza, sesso e ripartizione – Anno 2012 (valori assoluti e percentuali)

		Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
		Valori assoluti			Percentuale sul totale della popolazione di riferimento (Tasso di Neet)			Composizione percentuale		
Nord	Femmine	123.043	66.434	189.477	12,0	36,9	15,8	64,9	35,1	100,0
	Maschi	146.283	41.617	187.900	13,6	21,8	14,8	77,9	22,1	100,0
	Totale	269.326	108.051	377.377	12,8	29,2	15,3	71,4	28,6	100,0
Mezzogiorno	Femmine	70.909	23.112	94.021	14,9	36,6	17,5	75,4	24,6	100,0
	Maschi	77.599	20.955	98.554	15,9	26,5	17,3	78,7	21,3	100,0
	Totale	148.508	44.067	192.575	15,4	31,0	17,4	77,1	22,9	100,0
Centro	Femmine	315.748	18.036	333.784	27,1	47,0	27,7	94,6	5,4	100,0
	Maschi	357.652	10.836	368.488	29,3	29,2	29,3	97,1	2,9	100,0

	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	
	Valori assoluti			Percentuale sul totale della popolazione di riferimento (Tasso di Neet)			Composizione percentuale			
	Totale	673.400	28.872	702.272	28,2	38,2	28,5	95,9	4,1	100,0
Italia	Femmine	509.700	107.582	617.282	19,1	38,2	21,0	82,6	17,4	100,0
	Maschi	581.534	73.409	654.942	20,8	23,9	21,2	88,8	11,2	100,0
	Totale	1.091.234	180.990	1.272.224	20,0	30,8	21,1	85,8	14,2	100,0

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat

È stato già osservato che i giovani Neet italiani si caratterizzano per un'alta presenza di inattivi. Su 1,3 milioni Neet, 735 mila non cercano attivamente un'occupazione (57,7%) e 538 mila sono disoccupati (42,3%) (figura 16 e tavola 4).

La componente femminile degli inattivi è pari al 53,2% (46,8% gli uomini). Nel Mezzogiorno il 63% dei Neet non cerca lavoro, quota che scende al 51,5% nel Centro e al 51,1% nel Nord.

Figura 16 – Neet (15-24 anni) per condizione e ripartizione - Anno 2012 (valori assoluti in migliaia)

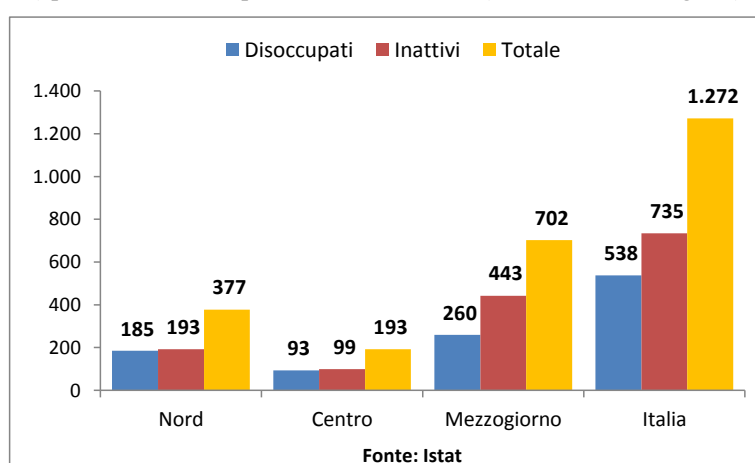


Tavola 4 – Neet (15-24 anni) per condizione, ripartizione e sesso - Anno 2012 (valori assoluti e composizione percentuale)

		Disoccupati	Inattivi	Totale	Disoccupati	Inattivi	Totale	Disoccupati	Inattivi	Totale
		Valori assoluti			Composizione percentuale di riga			Composizione percentuale di colonna		
Nord	Femmine	79.660	109.818	189.477	42,0	58,0	100,0	43,1	57,0	50,2
	Maschi	105.060	82.840	187.900	55,9	44,1	100,0	56,9	43,0	49,8
	Totale	184.719	192.658	377.377	48,9	51,1	100,0	100,0	100,0	100,0
Centro	Femmine	42.505	51.516	94.021	45,2	54,8	100,0	45,5	51,9	48,8
	Maschi	50.857	47.698	98.554	51,6	48,4	100,0	54,5	48,1	51,2
	Totale	93.362	99.213	192.575	48,5	51,5	100,0	100,0	100,0	100,0
Mezzogiorno	Femmine	104.092	229.692	333.784	31,2	68,8	100,0	40,1	51,9	47,5
	Maschi	155.513	212.975	368.488	42,2	57,8	100,0	59,9	48,1	52,5
	Totale	259.605	442.667	702.272	37,0	63,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Italia	Femmine	226.257	391.025	617.282	36,7	63,3	100,0	42,1	53,2	48,5
	Maschi	311.429	343.513	654.942	47,6	52,4	100,0	57,9	46,8	51,5
	Totale	537.686	734.539	1.272.224	42,3	57,7	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati Istat

Dei circa 1,3 milioni di giovani Neet da 15 a 24 anni, il 45,9% (584 mila) ha un basso livello d'istruzione (ha conseguito al massimo la licenza media), il 51,4 % (654 mila) ha conseguito un diploma e solo il 2,7% è laureato (figura 17 e tavola 5).

Il livello d'istruzione dei giovani della stessa età che invece lavorano è nettamente più alto: solo il 29,8% ha conseguito solo la licenza media, il 65,9% ha conseguito un diploma e il 4,3% è laureato.

Le donne sia Neet che occupate hanno un livello d'istruzione superiore a quello degli uomini nella stessa condizione.

Da questi dati si può supporre che i giovani a maggiore rischio di divenire Neet sono quelli che hanno abbandonato gli studi dopo la licenza media dal momento che le persone con un basso livello d'istruzione riescono con maggiore difficoltà a trovare un lavoro, anche manuale, che non richieda alcuna qualifica.

Figura 17 – Neet e occupati (15-24 anni) per titolo di studio e sesso - Anno 2012 (composizione percentuale)

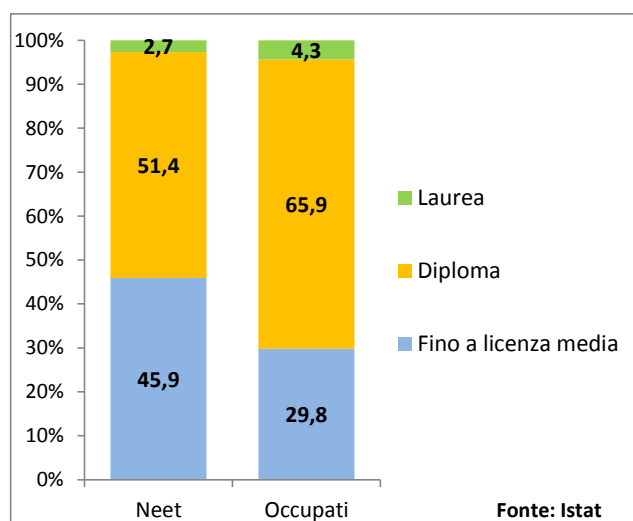


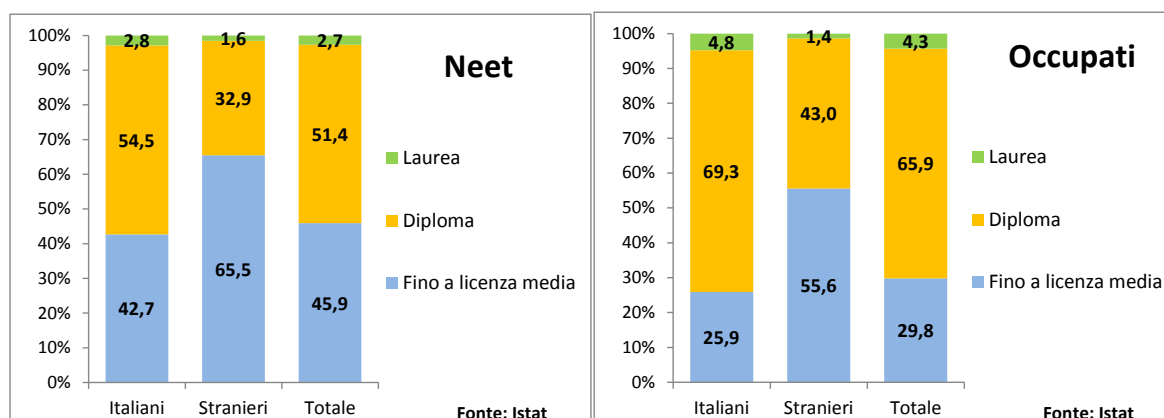
Tavola 5 - Neet (15-24 anni) per titolo di studio e sesso - Anno 2012 (valori assoluti e percentuali)

	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
	Valori assoluti			Composizione percentuale		
Fino a licenza media	271.327	312.878	584.205	44,0	47,8	45,9
Diploma	319.899	334.231	654.129	51,8	51,0	51,4
Laurea	26.057	7.833	33.890	4,2	1,2	2,7
Totale	617.282	654.942	1.272.224	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati Istat

Anche per gli stranieri il basso livello d'istruzione rappresenta un fattore di rischio verso lo stato di Neet. La quota di stranieri che ha conseguito al massimo la licenza media è pari al 65,5% fra i Neet e scende al 55,6% fra gli occupati (figura 18).

Figura 18 – Neet e occupati (15-24 anni) per cittadinanza e titolo di studio - Anno 2012 (composizione percentuale)



1.2 Il bacino potenziale dei Neet da attivare

È necessario stimare, anche al fine di valutare le risorse necessarie per realizzare il programma “garanzie ai giovani”, quale parte dei giovani Neet sia effettivamente interessata a una offerta di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio.

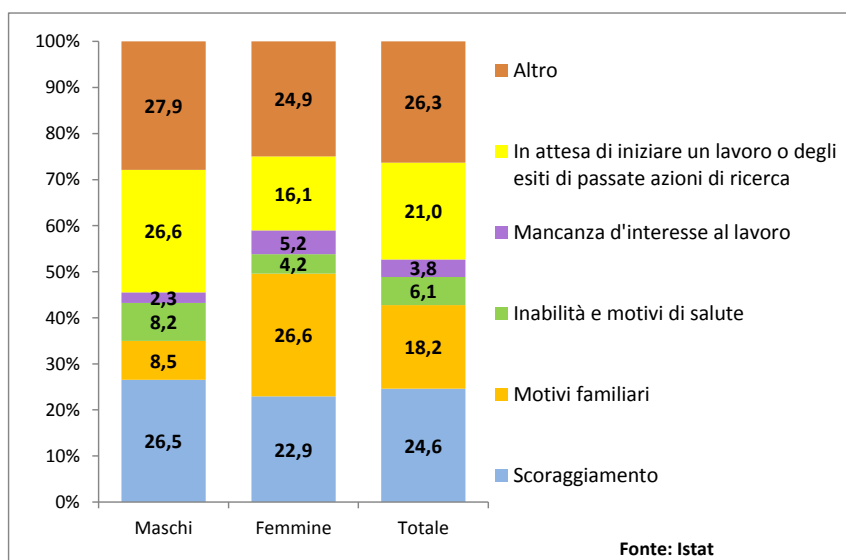
Infatti, occorre osservare che i Neet sono identificati per quello che non fanno (non studiano, non sono in formazione e non lavorano) piuttosto che per quali ragioni, volontarie o involontarie, risultano esclusi o si escludono dal circuito formativo o lavorativo. Di conseguenza comprendono un mix eterogeneo di giovani con livelli di esclusione sociale molto differenziati e che si trovano nelle più diverse condizioni professionali, alcune delle quali basate su scelte volontarie, temporanee o determinate dalla fase ciclica negativa della recessione⁴.

I Neet non sono, pertanto, un unico target per le politiche attive del lavoro, ma sono costituiti da più tipologie di giovani con caratteristiche molto diverse rispetto al loro rapporto con il mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda il loro livello di occupabilità e la loro propensione al lavoro.

Se si utilizza il criterio della disponibilità al lavoro per stimare qual è il bacino potenziale dei Neet da attivare, la componente dei disoccupati (538 mila) è sicuramente la più interessata all’offerta di “*youth guarantee*” dal momento che cerca attivamente un’occupazione ed è disponibili a lavorare immediatamente.

Per quanto riguarda i Neet inattivi, qualche utile indicazione può venire dall’analisi dei motivi per i quali non hanno cercato un’occupazione, riportata nel grafico successivo (figura 19).

Figura 19 –Neet (15-24 anni) per motivo dell’inattività e sesso – Anno 2012 (composizione percentuale)



Il motivo principale dell’inattività dichiarata dai giovani Neet è lo scoraggiamento, cioè la convinzione di non riuscire a trovare un lavoro, che riguarda il 24,6% della platea, con valori superiori per gli uomini (26,5%). Si può supporre che una buona quota di questi giovani potrebbe essere incoraggiata a partecipare al programma comunitario.

Il secondo motivo d’inattività è l’attesa degli esiti di passate azioni di ricerca o di riprendere il lavoro, che viene dichiarato dal 26,6% degli uomini e dal 16,1% delle donne. Probabilmente solo una parte di questi giovani potrebbe essere interessata a esplorare anche altre opportunità di attivazione.

Il 26,6% delle donne e l’8,5% degli uomini dichiarano di non cercare lavoro per motivi familiari e cioè perché devono prendersi cura di bambini o di persone non autosufficienti oppure per maternità. Solo una quota pari al circa il 19% sarebbe disposta a cercare lavoro se i servizi di cura per l’infanzia e gli anziani fossero più diffusi e meno cari⁵.

⁴ Cfr. Roberto Ciccimessere, Leopoldo Mondauto, Marco Manieri e Antonella Marsala, *Neet: i giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano*, Caratteristiche e cause del fenomeno e analisi delle politiche per contenerlo e ridurlo, Italia Lavoro, 2011.

⁵ Il 19,2% dei Neet inattivi (26,8% nel Mezzogiorno e 14,3% nel Centro-Nord) dichiara di non aver cercato lavoro perché nella zona in cui vive i servizi di supporto alla famiglia (bambini e persone non autosufficienti), compresi quelli a

Probabilmente non sono interessati all'offerta di attivazione la quota del 6,1% dei Neet inabili o malati e quella pari al 3,8% che dichiara di non essere interessata al lavoro.

Un altro metodo più efficace per individuare il grado di attaccamento al lavoro dei giovani Neet - la platea che potrebbe essere destinataria delle misure di *youth guarantee* - è quello di segmentare l'intera platea tra disoccupati, forze di lavoro potenziali (FdLP) e altri inattivi (escluse le FdLP).

Le forze di lavoro potenziali sono costituite prevalentemente dalle persone che non cercano attivamente un'occupazione, ma sarebbero disponibili a lavorare immediatamente se si presentasse l'occasione⁶. Hanno una propensione al lavoro non molto diversa da quella dei disoccupati, si considerano esse stesse in quella condizione anche se non cercano attivamente perché scoraggiate o perché, nelle aree meridionali dove sono più rappresentate, non conviene farlo, dal momento che altri canali di ricerca del lavoro basati su amicizie e conoscenze sono più efficaci.

È altamente probabile che una quota importante delle FdLP, soprattutto nel Mezzogiorno, sia occupata in attività non regolari⁷.

Disaggregando in questo modo l'intera platea dei giovani Neet, i "veri" inattivi, probabilmente scarsamente interessati a trovare un lavoro, non sono più pari a più della metà (57,7%), ma solo al 26,2% dal momento che la restante quota (31,5%) è costituita dalle FdLP (figure 20 e 21; tavola 6).

La riduzione dell'area dell'inattività è meno accentuata per le donne dal momento che permane una quota consistente di "altre inattive" pari al 33,3%.

La riduzione maggiore degli inattivi si osserva nel Mezzogiorno dove le forze di lavoro potenziali sono pari al 38,3%.

Figura 20 - Giovani Neet (15-24 anni) per condizione professionale e sesso - Anno 2012 (composizione percentuale)

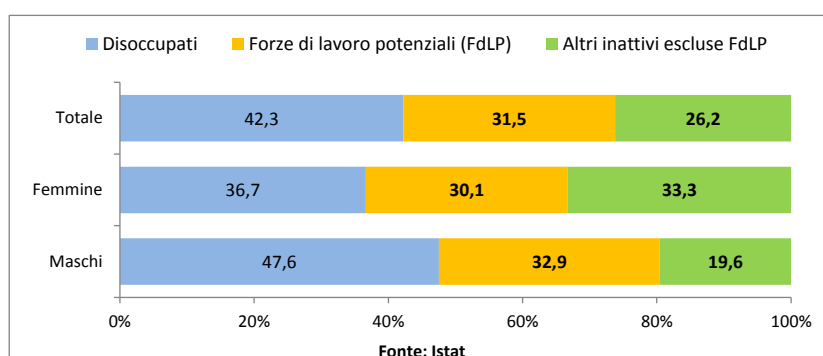
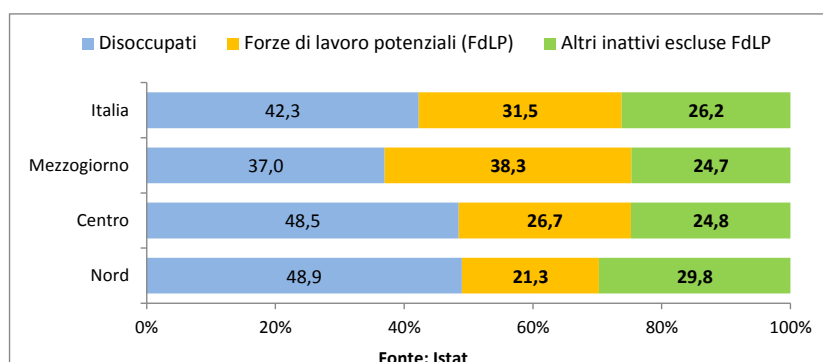


Figura 21 - Giovani Neet (15-24 anni) per condizione professionale e ripartizione - Anno 2012 (composizione percentuale)



pagamento, sono assenti, inadeguati o troppo costosi. Il restante 80,8% dei Neet inattivi dichiara di non cercare lavoro per altri motivi.

⁶ Le forze di lavoro potenziali sono costituite anche dalle persone che cercano attivamente un'occupazione, ma non sono disponibili a lavorare immediatamente. Sono pari all'1% dei giovani Neet.

⁷ Cfr. Roberto Ciccimessere e Leopoldo Mondauto, *Le criticità del mercato del lavoro meridionale osservate attraverso le nuove misure delle forze di lavoro potenziali*, Italia Lavoro, Collana "Approfondimenti", 2013.

Tavola 6 - Neet (15-24 anni) per condizione professionale, ripartizione e sesso - Anno 2012 (valori assoluti e composizione percentuale)

	Disoccupati	Forze di lavoro potenziali (FdLP)	Altri inattivi escluse FdLP	Totale	Disoccupati	Forze di lavoro potenziali (FdLP)	Altri inattivi escluse FdLP	Totale
	Valori assoluti				Composizione percentuale			
Maschi	311.429	215.267	128.246	654.942	47,6	32,9	19,6	100,0
Femmine	226.257	185.713	205.313	617.282	36,7	30,1	33,3	100,0
Nord	184.719	80.302	112.356	377.377	48,9	21,3	29,8	100,0
Centro	93.362	51.498	47.715	192.575	48,5	26,7	24,8	100,0
Mezzogiorno	259.605	269.180	173.487	702.272	37,0	38,3	24,7	100,0
Italia	537.686	400.980	333.558	1.272.224	42,3	31,5	26,2	100,0

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati Istat

Il bacino potenziale dei giovani Neet effettivamente interessati a una offerta di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio potrebbe ridursi da 1,3 milioni a circa 939 mila prendendo in considerazione solo i disoccupati e le forze di lavoro potenziali (*tavola 7*). Di questi giovani il 56% risiede nelle regioni meridionali, il 15% in quelle del Centro e il 28% in quelle del Nord.

Tavola 7 - Neet (15-24 anni) disoccupati e forze di lavoro potenziali per sesso - Anno 2012 (valori assoluti in migliaia)

	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
	Neet			Neet (solo disoccupati e FdLP)			Differenza		
Nord	187.900	189.477	377.377	148.315	116.706	265.021	-39.585	-72.771	-112.356
Centro	98.554	94.021	192.575	80.861	63.999	144.860	-17.693	-30.022	-47.715
Mezzogiorno	368.488	333.784	702.272	297.520	231.265	528.785	-70.968	-102.519	-173.487
Italia	654.942	617.282	1.272.224	526.697	411.969	938.666	-128.246	-205.313	-333.558

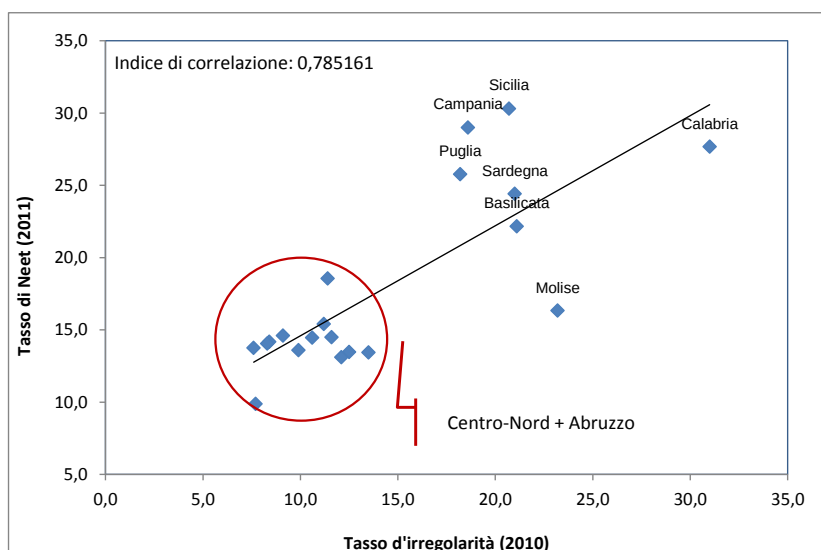
Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati Istat

Si è già osservato che gli alti tassi d'inattività dei Neet, in particolare per la presenza di forze di lavoro potenziali, nascondono in realtà quote consistenti di lavoro nero.

Questa valutazione è confermata dalla significativa correlazione che si registra fra il tasso di Neet e la quota di unità di lavoro non regolari (*figura 22*).

La quota di lavoro irregolare in Italia nel 2010 (12,2%) è identica a quella che si è registrata nell'anno precedente, ma in calo di poco più di un punto percentuale rispetto al 2001, quando era pari al 13,8%. Il tasso d'irregolarità sale al 20,2 nel Mezzogiorno e si assesta al 9,3% nel Centro-Nord. Complessivamente nel 2010 gli occupati non regolari sono 2,5 milioni.

Figura 22 – Tasso di Neet (15-24 anni - 2011) e tasso d'irregolarità (2010) (valori percentuali)



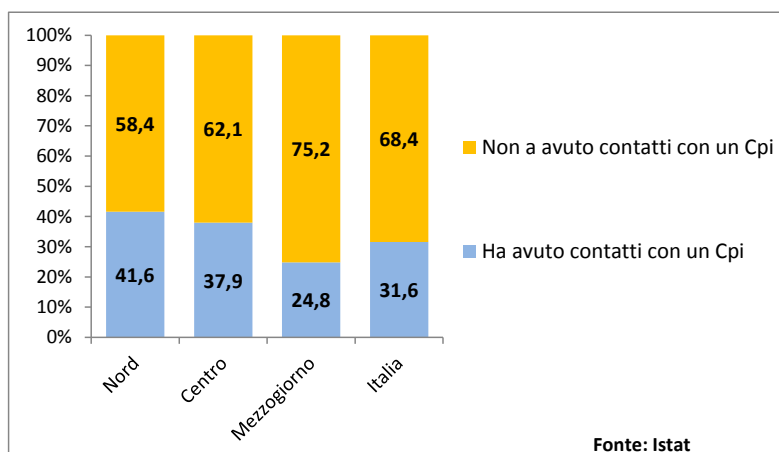
2. La scarsa efficacia dei servizi per il lavoro⁸

In questo capitolo si analizza e si valuta la capacità dei servizi pubblici e privati per il lavoro di erogare le misure indicate nel programma “garanzia ai giovani”.

Il 31,6% dei Neet che fanno parte del bacino potenziale dei giovani Neet effettivamente interessati a trovare un lavoro, che è costituito solo dai disoccupati e dalle forze di lavoro potenziali (939 mila unità), ha avuto nel 2012 un contatto con un centro per l’impiego pubblico negli ultimi 7 mesi e il restante 68,4% non lo ha fatto (figura 23).

I centri per l’impiego delle regioni centro settentrionali sembrano attrarre una quota maggiore di giovani rispetto a quelli delle regioni meridionali: 41,6% nel Nord, 37,9% nel Centro e solo il 24,8% nel Mezzogiorno.

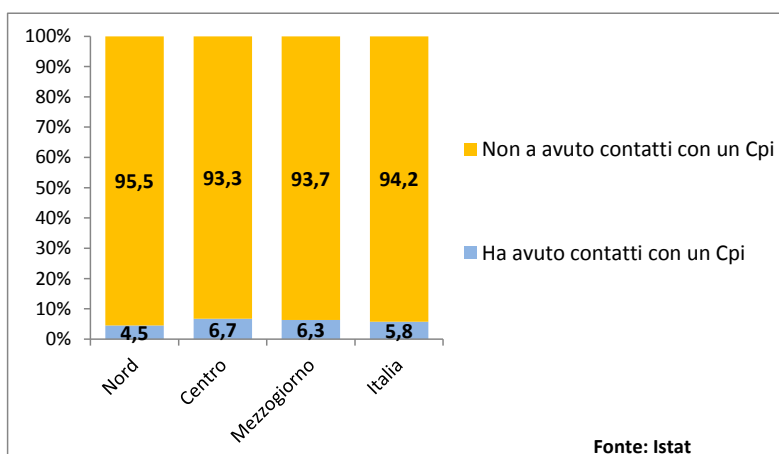
Figura 23 – Neet (15-24 anni - disoccupati e forze di lavoro potenziali) che hanno avuto o non hanno avuto contatti con un Centro pubblico per l’impiego da meno di 7 mesi per ripartizione – Anno 2012 (composizione percentuale)



Le quote di persone che si sono recate negli ultimi 7 mesi presso un Cpi si riducono drasticamente se si prendono in considerazione solo i giovani Neet inattivi, con esclusione delle FdLP (334 mila), che sono stati precedentemente esclusi dal target dello *youth guarantee*: 5,8% nella media italiana, 4,4% nel Nord, 6,7% nel Centro e 6,3% nel Mezzogiorno (figura 24).

Si tratta della platea dei “veri” inattivi che hanno scarso interesse a trovare un lavoro.

Figura 24 – Neet (15-24 anni – altri inattivi escluse FdLP) che hanno avuto o non hanno avuto contatti con un Centro pubblico per l’impiego da meno di 7 mesi per ripartizione – Anno 2012 (composizione percentuale)



⁸ Le tabelle comparative sulla spesa per le politiche del lavoro in Europa sono tratte dai capitoli 1.4 (“La scarsa efficacia dei servizi per il lavoro”) e 2.4 (“Aumento dell’efficacia e della qualità dei servizi pubblici e privati per il lavoro”) del seguente rapporto: Roberto Ciccimessere e altri, *Uso efficace dei fondi comunitari per contribuire alla crescita dell’occupazione femminile*, Italia Lavoro, Mimeo, 2013.

Ma la frequentazione dei centri per l'impiego dei giovani Neet non sembra aver avuto una grande utilità al fine di trovare un'occupazione.

Prendendo in considerazione gli occupati di età tra 15 e 24 anni (dipendenti e autonomi) più fortunati dei coetanei ancora nella condizione di Neet, pari a circa 1,1 milioni di unità, per canale attraverso il quale hanno trovato lavoro, l'efficacia dei Centri pubblici per l'impiego nell'intermediazione tra domanda e offerta appare decisamente modesta: solo l'1,6% dei giovani ha trovato l'attuale lavoro attraverso i Centri pubblici per l'impiego e il 4,6% attraverso le agenzie private per il lavoro (figura 25).

Se complessivamente solo il 6,2% degli occupati ha trovato un lavoro attraverso i canali formali dell'intermediazione pubblica e privata, quasi la metà (47,9%) ha avuto maggiore successo attraverso parenti e amici, il 25,8% attraverso la richiesta diretta al datore di lavoro, il 15,8% iniziando un'attività lavorativa autonoma, il 5,6% attraverso gli annunci sui giornali e una quota significativa del 5,4% attraverso stage, tirocini e lavori di breve durata nella stessa impresa dove oggi lavorano.

Al di là delle giuste critiche sull'utilizzazione spesso impropria degli stagisti, questo è un canale per la ricerca di lavoro di successo che consente all'impresa di valutare effettivamente le capacità del candidato e che ha permesso nel 2011 di trovare un lavoro a una quota significativa di giovani lavoratori (61 mila), superiore a quella intermedia da servizi pubblici e agenzie per il lavoro (18 mila).

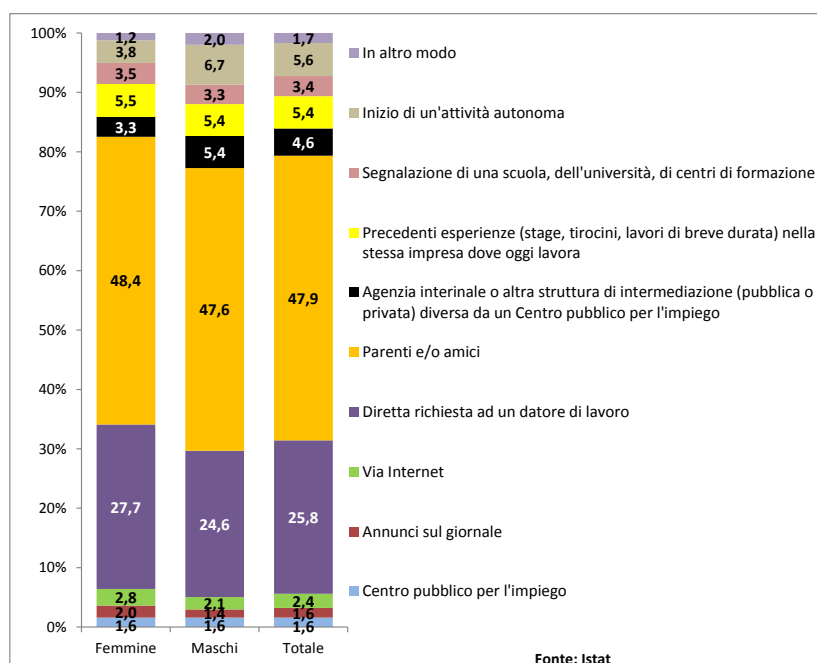
Fornisce anche un'indicazione di policy per migliorare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, sia per gli uomini che per le donne.

Solo il 2,4% dei giovani occupati ha trovato un'occupazione attraverso Internet.

Le maggiori differenze di genere sui canali utilizzati per trovare lavoro si riscontrano nella richiesta diretta al datore di lavoro che è stata la scelta del 24,6% degli uomini occupati e del 27,7% delle donne.

Una quota maggiore di donne ha trovato lavoro attraverso parenti e amici (48,4% a fronte del 47,6% degli uomini).

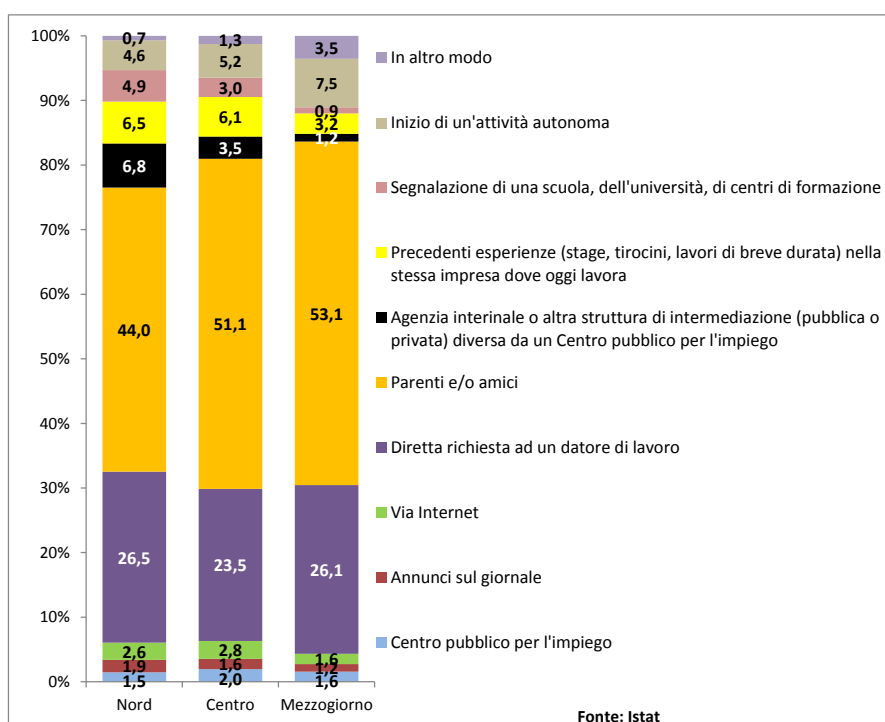
Figura 25 – Occupati dipendenti e indipendenti (15-24 anni) per canali attraverso i quali hanno trovato il lavoro e sesso – Anno 2012 (composizione percentuale)



L'analisi per ripartizione mostra sostanzialmente quattro evidenze (figura 26). Una quota maggiore di giovani del Nord ha trovato lavoro attraverso le agenzie per il lavoro (6,8%) rispetto ai coetanei del Mezzogiorno (1,2%) in gran parte a causa della maggiore diffusione delle agenzie interinali nelle regioni settentrionali. Sempre nel Nord, ma anche nel Centro, gli stage consentono a un maggior numero di giovani di trovare un lavoro (rispettivamente 6,5%, 6,1% e solo il 3,2% nel Mezzogiorno).

Viceversa più della metà dei giovani meridionali ha trovato lavoro attraverso parenti e amici (53,1%) a fronte del 44% nel Nord e il 7,5% dei giovani del Mezzogiorno ha iniziato un'attività autonoma a fronte del 4,6% dei coetanei del Nord.

Figura 26 – Occupati dipendenti e indipendenti (15-24 anni) per canali attraverso i quali hanno trovato il lavoro e ripartizione – Anno 2012 (composizione percentuale)



Non è possibile fare un confronto fra i paesi europei della stessa informazione sui canali utilizzati dagli occupati per trovare lavoro, ma solo sui metodi usati dai disoccupati per cercare un lavoro.

Il primo grafico conferma la scarsa utilizzazione nel nostro paese dei servizi pubblici per l'impiego: solo il 32% dei disoccupati li ha utilizzati a fronte della media europea del 56% (*figura 27*).

Un valore più basso di quello dell'Italia si osserva solo a Cipro (28,3%). I servizi pubblici sono utilizzati in Germania dall'82,3% dei disoccupati, nel Regno Unito dal 62,1%, in Francia dal 58,2% e solo in Spagna si registra una quota vicina a quella del nostro Paese (37,3%).

La quota di disoccupati italiani che utilizzano le agenzie private per cercare lavoro (18,3%) non si colloca al livello più basso, ma è in ogni caso inferiore alla media dei Paesi dell'Unione (22,5%), ma superiore a quella della Germania (14,1%) (*figura 28*).

Valori più alti si registrano nel Regno Unito (26,3%), Francia (28,8%) e Spagna (30,9%).

È interessante osservare che l'Olanda è il Paese dove la percentuale più alta di disoccupati usa le agenzie private (87,8%), ma una quota abbastanza modesta utilizza i servizi pubblici (42,1%). Questo perché l'Olanda gestisce le politiche del lavoro secondo il modello dell'outsourcing, esternalizzando i servizi per l'impiego a soggetti privati, in un regime di competizione.

Figura 27 – Disoccupati che hanno usato come canale di ricerca del lavoro i servizi pubblici per l'impiego – Anno 2011 (incidenza percentuale sul totale)

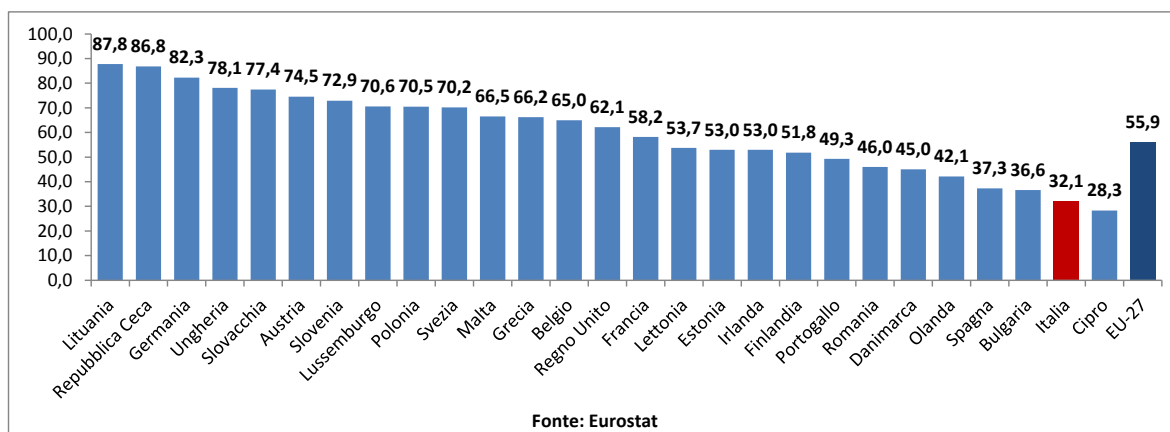
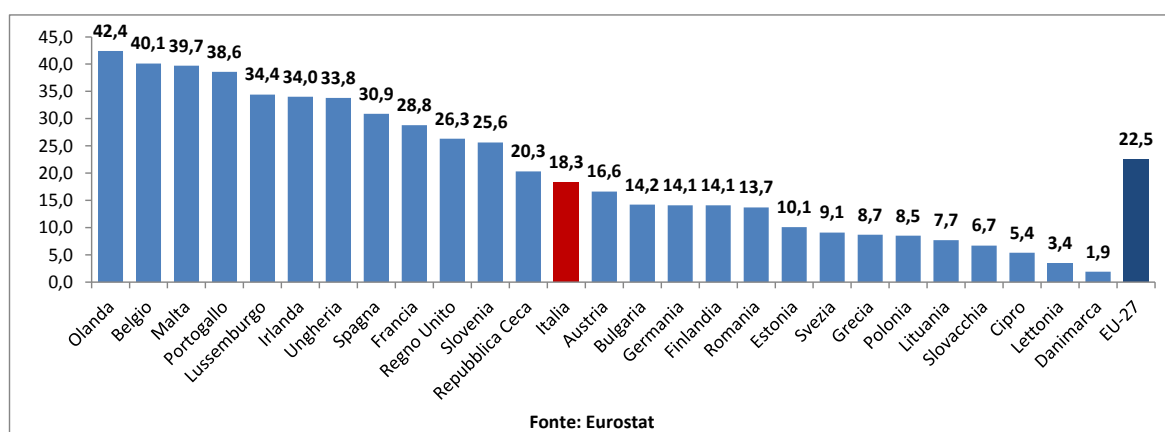


Figura 28 – Disoccupati che hanno usato come canale di ricerca del lavoro le agenzie private per l'impiego – Anno 2011 (incidenza percentuale sul totale)



2.1 La spesa per le politiche del lavoro

Ha una notevole importanza analizzare sia la spesa per le politiche del lavoro dei paesi europei che la sua composizione per beneficiario e tipo d'intervento al fine di comprendere alcune delle ragioni della scarsa efficacia dei servizi per l'impiego italiani e per poter definire, di conseguenza, gli obiettivi e le azioni che devono essere programmati per superare queste criticità.

I dati sulle politiche del lavoro si riferiscono al 2009 perché è l'ultimo anno in cui sono disponibili per la maggioranza dei paesi dell'Unione.

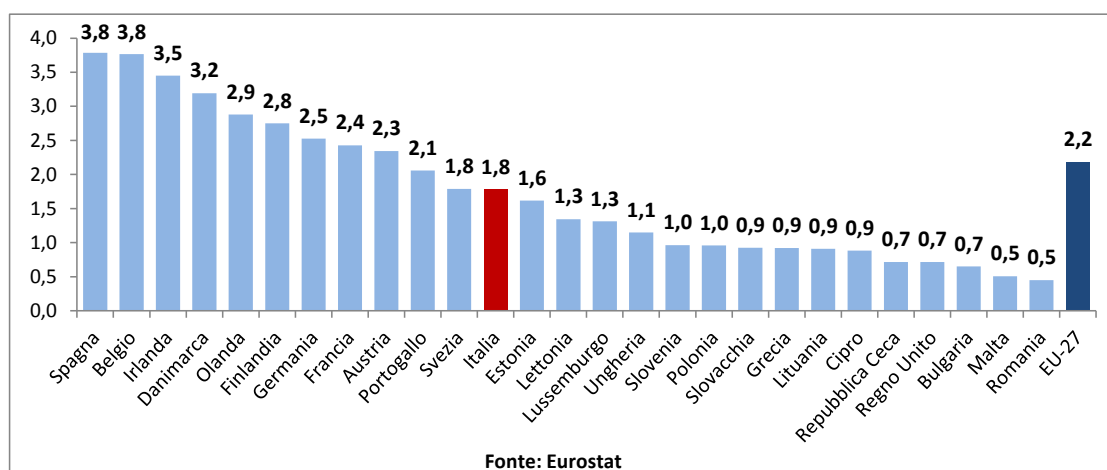
La spesa media per le politiche del lavoro nell'Unione è pari al 2,2% del PIL, in una forchetta che va dal 3,8% del PIL della Spagna (circa 39,7 miliardi di euro) allo 0,5% della Romania (circa 535 milioni di euro) (figura 29). L'Italia si attesta ad una quota abbastanza vicina alla media europea (1,8% del PIL), con una spesa di 27,1 miliardi di euro.

Occorre osservare che spese più elevate per le politiche del lavoro si osservano in Germania (2,5% del PIL, pari a 60 miliardi di euro) e in Francia (2,4% del PIL, pari a 46 miliardi di euro).

È rilevante osservare, ai fini delle considerazioni successive, che la spesa del Regno Unito è molto modesta (0,7% del PIL), con un valore assoluto fra i più bassi fra i grandi paesi europei (11,2 miliardi di euro), inferiore anche a quello dell'Italia.

Ma, come si osserverà successivamente, le *labour market policies* del Regno Unito, nonostante i modesti stanziamenti, sono fra le più efficaci ed efficienti in Europa.

Figura 29 – Spesa totale per le politiche del lavoro (LMP) nei paesi dell'Unione europea – Anno 2009 (% del PIL)



Nella media dei paesi europei, il 70,7% della spesa è costituita da trasferimenti nei confronti delle persone (in gran parte i sussidi di disoccupazione), il 12,5% da trasferimenti a beneficio delle imprese (in gran parte gli incentivi all'assunzione di persone svantaggiate), il 14,7% a favore dei *service provider* privati⁹ e il 2,1% sono spese non classificate (*figura 30*).

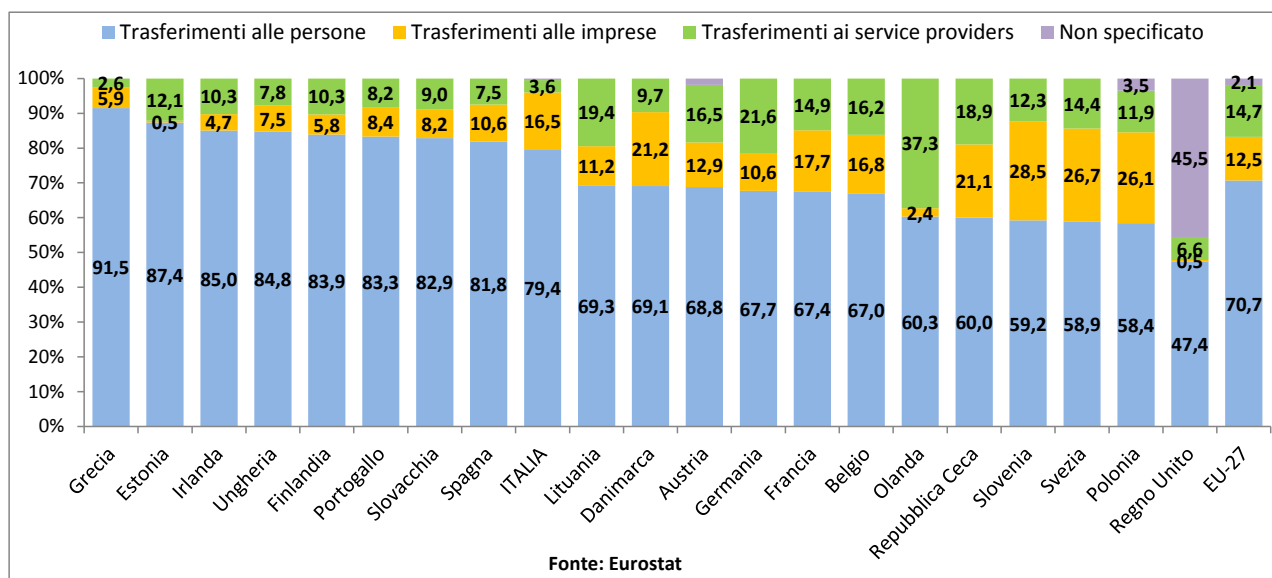
L'Italia si caratterizza per una quota superiore alla media europea sia dei trasferimenti alle persone (79,4%) che di quelli alle imprese (16,5%); di conseguenza minori sono i trasferimenti verso i *service provider* privati (3,6%).

Le quote maggiori di trasferimenti verso le imprese si osservano in Slovenia (28,5%), Svezia (26,7%) e Polonia (26,1%).

La quota della spesa per l'utilizzazione dei *service provider* privati è più alta in Germania (21,6%) ma soprattutto in Olanda (37,3%) dove, come è stato già osservato, le politiche del lavoro sono quasi completamente esternalizzate ai privati.

Il Regno Unito si differenzia completamente dagli altri paesi europei dal momento che la spesa è divisa praticamente a metà: il 47,4% è costituito da trasferimenti verso le persone attraverso i sussidi di disoccupazione e il 45,5% risulta *not specified*: in effetti costituito dalle spese per il personale dei *JobCentre Plus*, la rete dei servizi di collocamento del Regno Unito, come risulta dall'analisi dettagliata delle spese per le politiche del lavoro (*Labour market policy – LMP*)¹⁰.

Figura 30 – Spesa totale per le politiche del lavoro (LMP) nei paesi dell'Unione europea per beneficiario – Anno 2009 (composizione percentuale)



Nel grafico successivo la spesa per le politiche del lavoro, con esclusione di quella per i servizi pubblici per l'impiego (*Labour market services*) è disaggregata tra le due grandi categorie delle misure (le cosiddette "politiche attive") e dei sostegni al reddito (le "politiche passive") (*figura 31*).

La spesa media dei paesi dell'Unione europea per i sostegni al reddito è pari all'1,4% del PIL, mentre un valore inferiore alla metà (0,5%) è dedicato alle politiche attive. L'Italia è in linea con la media europea perché dedica l'1,4% del PIL alle politiche passive e lo 0,4% alle politiche attive.

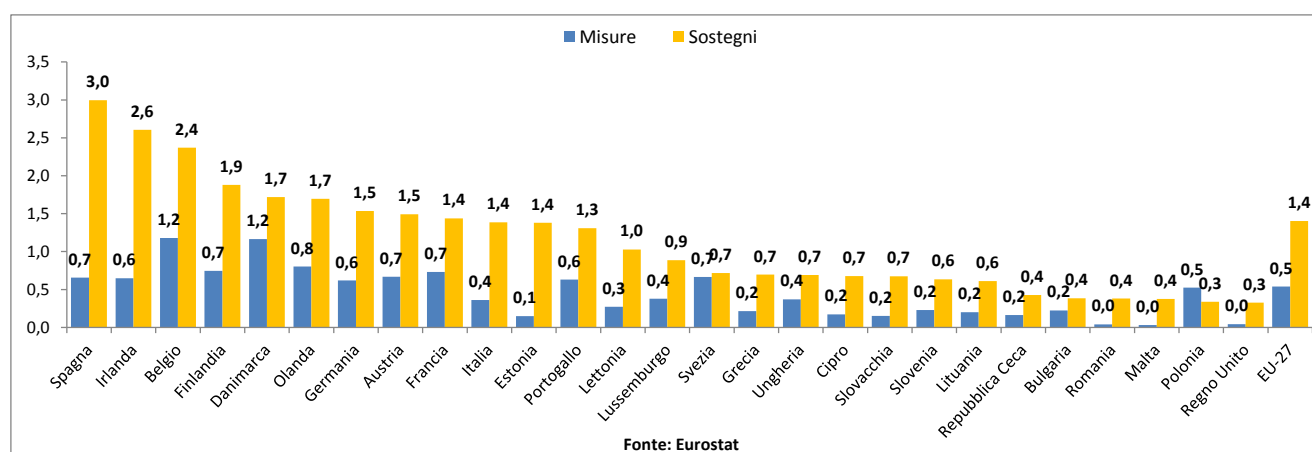
Paesi come la Spagna, l'Irlanda e il Belgio dedicano risorse importanti per i sostegni al reddito (rispettivamente il 3%, il 2,6% e il 2,4% de PIL), mentre la spesa per le politiche attive non supera l'1,2% della Danimarca e del Belgio.

Ancora una volta il Regno Unito si differenzia da tutti gli altri paesi europei dedicando stanziamenti insignificanti per i sussidi di disoccupazione (0,33% del PIL) e per le politiche attive (0,04% del PIL).

⁹ I trasferimenti ai fornitori di servizi (*service provider*) si riferiscono alla spesa pubblica trasferita direttamente ai produttori di beni e servizi (per esempio, formazione o consulenza) che vengono forniti direttamente dai SP a beneficio dei partecipanti o dei datori di lavoro.

¹⁰ Eurostat, *Labour market policy – expenditure and participants*, Statistical books, Data 2009, 2011, pp.75-76.

Figura 31 – Spesa per le politiche del lavoro (LMP) nei paesi dell'Unione europea per tipologia d'intervento (misure e sostegni al reddito) – Anno 2009 (% del PIL)



Le tabella successiva, che mostrano la composizione percentuale della spesa nelle 9 tipologie in cui sono divise le LMP (primo livello¹¹), consente di valutare con maggiore chiarezza sia le inefficienze dei servizi per l'impiego italiani che i punti di forza degli altri *Public Employment Services* (PES) (tavola 8).

L'Italia spende a favore dei servizi per il lavoro¹² solo l'1,9% del totale degli stanziamenti per le politiche del lavoro a fronte della media dei paesi europei che è pari al 10,9%.

Quote più alte della media sono spese dalla Francia (10,7%), dalla Germania (14,8%), dalla Svezia (22,6%) e soprattutto dal Regno Unito (48,5%).

Quest'ultimo paese concentra quasi il 95% della spesa per le politiche del lavoro su due sole tipologie, il servizi per il lavoro e i sostegni al reddito per i disoccupati. La rilevante spesa per i servizi finalizzati ad aiutare i disoccupati a trovare un lavoro è determinata dal costo del personale del *JobCentre Plus*, che è pari nel 2011 a 77.722 unità (*full time equivalent*)¹³.

Anche i dipendenti del *Pôle emploi*, nato nel 2009 dalla fusione tra l'ANPE (*Agence Nationale pour l'emploi*) e l' UNEDIC-ASSEDIC (fondi di assicurazione disoccupazione gestiti dalle OOSS) sono numerosi: 49.400 operatori nel 2011¹⁴.

In Germania la *Bundes-agentur für Arbeit* (BA), con 115 mila operatori, è l'agenzia pubblica per l'impiego più grande dell'Unione¹⁵.

Si stima che il personale dei Centri per l'impiego italiani non raggiunga le 10 mila unità¹⁶.

La quota destinata alla spesa per formazione professionale¹⁷ in Italia è pari al 10,1%, in linea con la media europea.

È superiore di oltre due punti la percentuale di spesa per gli incentivi all'assunzione¹⁸ (8,6% in Italia a fronte del 6,1% della media europea).

¹¹ Le politiche del lavoro sono state classificate dalla Commissione europea in base a 9 categorie (1 per i servizi, 6 per le misure e 2 per i sostegni al reddito) ciascuna delle quali ha due sotto-categorie. Di conseguenza ciascuna tipologia di politica del lavoro è classificata con un codice LMP fino a tre cifre. Cfr. European Commission, Eurostat, *Labour market policy database – Methodology*, Revision of June 2006.

¹² Servizi per l'inserimento nel mercato del lavoro: comprendono tutti i servizi e le attività realizzate dagli SPI, da altre agenzie pubbliche e da altri soggetti anche privati con fondi pubblici che hanno la finalità di facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati e delle altre persone in cerca di lavoro e che assistono i datori di lavoro a selezionare e a reclutare il personale. Comprendono anche i Sistemi informativi del lavoro (SIL) e i servizi online per l'incontro tra domanda e offerta. Cfr. European Commission, Eurostat, *op.cit.*

¹³ Department for Work and Pensions (UK), *Jobcentre Plus Annual Report and Accounts 2010-11*, 2011, p. 72.

¹⁴ Luciano Forlani, *Politiche del lavoro e governance nei paesi dell'Unione europea: uno sguardo d'insieme*, nelmerito.it, 2013.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Roberto Cicciomessere e Maurizio Sorcioni, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Italia Lavoro, GLI STRUMENTI, 2009, p. 18.

¹⁷ Formazione professionale: comprende tutte le misure finalizzate ad aumentare l'occupabilità dei target attraverso la formazione e che sono finanziate da soggetti pubblici. La categoria della formazione professionale comprende tre sotto-categorie che si distinguono in base alla percentuale della formazione in aula e nel posto di lavoro.

È insignificante la spesa del nostro Paese per il lavoro sussidiato¹⁹ e la creazione diretta di posti di lavoro con utilità sociale²⁰ (l'unico intervento riguarda i lavori socialmente utili (LSU), mentre è inferiore di qualche decimo di punto quella per gli incentivi per lo start-up delle imprese²¹.

Il 72% della spesa italiana per le *labour market policies* è destinata ai sussidi di disoccupazione che assieme al costo dei pensionamenti anticipati (5,8%) porta il costo totale delle politiche “passive” al 77,8%, percentuale superiore di oltre 13 punti a quella della media europea, superata solo dalla Spagna (79,1%).

Tavola 8 - Spesa per le politiche del lavoro (LMP) per tipologia d'intervento in alcuni paesi dell'Unione europea - Anno 2009
(percentuale del PIL, milioni di euro e composizione percentuale)

	Servizi per l'inserimento nel mercato del lavoro	Formazione	Job rotation e job sharing	Incentivi alla assunzione	Lavoro sussidiato e riabilitazione dei disabili	Creazione diretta di posti di lavoro con utilità sociale	Incentivi per lo start-up di imprese	Integrazioni e sostegni al reddito per i disoccupati	Pensionamenti anticipati	Totale
% del PIL										
EU-27	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	1,3	0,1	2,2
Danimarca	0,3	0,3	0,0	0,2	0,7	:	:	1,3	0,4	3,2
Germania	0,4	0,3	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	1,5	0,1	2,5
Spagna	0,1	0,2	0,0	0,3	0,0	0,1	0,1	2,9	0,1	3,8
Francia	0,3	0,4	:	0,1	0,1	0,2	0,0	1,4	0,0	2,4
Italia	0,0	0,2	0,0	0,2	:	0,0	0,0	1,3	0,1	1,8
Olanda	0,4	0,1	:	0,2	0,5	:	:	1,7	:	2,9
Svezia	0,4	0,1	:	0,4	0,2	:	0,0	0,7	:	1,8
Regno Unito	0,3	0,0	:	0,0	0,0	0,0	:	0,3	:	0,7
Milioni di euro										
EU-27	27.957	25.831	235	15.525	9.321	7.867	4.390	155.203	9.506	255.835
Danimarca	692	663	4	425	1.518	:	:	2.865	982	7.150
Germania	8.872	8.239	2	2.514	864	1.416	1.637	35.161	1.322	60.028
Spagna	1.402	1.850	101	2.748	288	848	1.041	30.784	598	39.660
Francia	4.894	6.856	:	1.831	1.429	2.958	738	26.789	296	45.791
Italia	517	2.720	38	2.327	:	91	311	19.483	1.567	27.053
Olanda	2.180	732	:	1.001	2.848	:	:	9.690	:	16.451
Svezia	1.185	182	:	1.079	651	:	36	2.099	:	5.232
Regno Unito	5.420	258	:	204	105	68	:	5.126	:	11.181
Composizione percentuale										
EU-27	10,9	10,1	0,1	6,1	3,6	3,1	1,7	60,7	3,7	100,0
Danimarca	9,7	9,3	0,1	6,0	21,2	:	:	40,1	13,7	100,0
Germania	14,8	13,7	0,0	4,2	1,4	2,4	2,7	58,6	2,2	100,0
Spagna	3,5	4,7	0,3	6,9	0,7	2,1	2,6	77,6	1,5	100,0
Francia	10,7	15,0	:	4,0	3,1	6,5	1,6	58,5	0,6	100,0
Italia	1,9	10,1	0,1	8,6	:	0,3	1,1	72,0	5,8	100,0
Olanda	13,2	4,4	:	6,1	17,3	:	:	58,9	:	100,0
Svezia	22,6	3,5	:	20,6	12,4	:	0,7	40,1	:	100,0
Regno Unito	48,5	2,3	:	1,8	0,9	0,6	:	45,8	:	100,0

: non disponibile.

Fonte: Eurostat (Labour market policy LMP)

¹⁸ Incentivi all'assunzione: misure che facilitano l'assunzione di un disoccupato o di una persona di un altro target oppure che aiutano un occupato che rischia di perdere involontariamente il lavoro a mantenere il posto di lavoro o per la stabilizzazione del posto di lavoro (assunzioni agevolate). Gli incentivi alle imprese sono finalizzati alla creazione di posti di lavoro che altrimenti non sarebbero realizzati.

¹⁹ Lavoro sussidiato e riabilitazione dei disabili: misure finalizzate a promuovere l'inserimento lavorativo di persone con ridotte capacità di lavoro attraverso lavori sussidiati e supporto alla riabilitazione socio-lavorativa.

²⁰ Creazione diretta di posti di lavoro con utilità sociale: misure per la creazione di posti di lavoro, normalmente con finalità sociali, al fine di trovare un'occupazione per i disoccupati di lunga durata o le persone di difficile collocamento. Si riferiscono a sussidi per la creazione temporanea di occupazioni fuori dal mercato che non potrebbero esistere senza l'intervento pubblico, nei settori non-profit o di pubblica utilità.

²¹ Incentivi per lo start-up di imprese: misure che promuovono l'imprenditorialità incoraggiando il disoccupato a creare un'impresa o a divenire un lavoratore autonomo. Le misure possono prevedere l'erogazione di contributi finanziari o il sostegno indiretto attraverso prestiti, facilitazioni e la consulenza al business.

Nella media dell'Unione la spesa per le politiche del lavoro per persona che vuole lavorare è cresciuta dal 2005 al 2009 del 15,3%, con aumenti intorno al 13% per i servizi per il lavoro, al 12% per le misure e al 17% per i sostegni al reddito (figura 32). Anche la Germania ha aumentato la sua spesa complessiva per le LMP del 17,2%, soprattutto per quanto riguarda i PES (72,2%), le misure (37,2%), mentre l'incremento della spesa per i sussidi di disoccupazione è contenuto (3,1%).

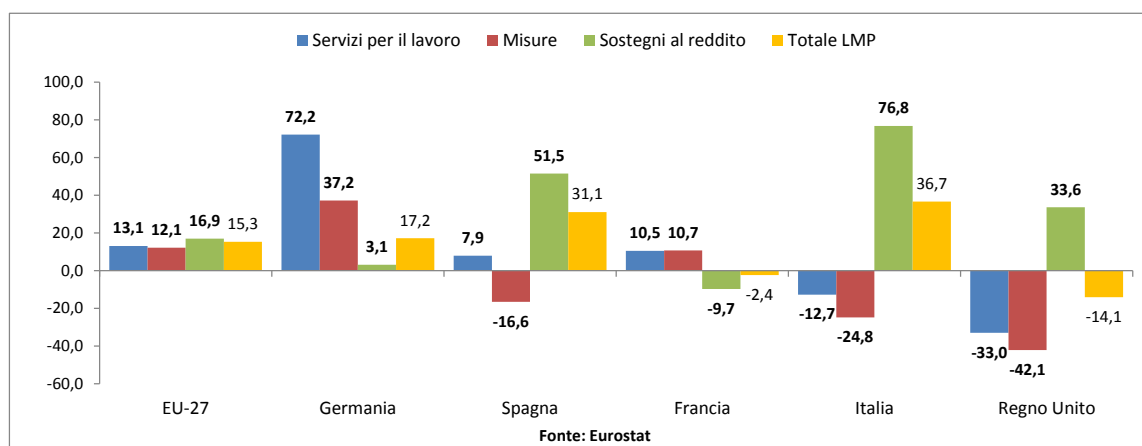
La spesa complessiva della Francia ha subito una flessione (-2,4%), ma aumenta del 10% quella per i servizi e le misure e diminuisce del quasi 10% quella per le integrazioni al reddito.

Nel Regno Unito si osserva una forte flessione della spesa complessiva (-14,1%) che incide esclusivamente su servizi e misure, mentre aumenta quella per i sussidi, probabilmente a causa della crisi.

Nel nostro Paese e in Spagna si rileva un forte aumento della spesa complessiva per persona che vuole lavorare (rispettivamente del 36,7% e del 31,1%), con un aumento molto significativo della spesa per sussidi in Italia (76,8%) e in Spagna (51,5%) e una riduzione sia delle misure (-24,8%) che dei servizi (-12,7%) nel nostro Paese.

Tenendo presente le considerazioni precedenti sulla scarsa efficacia dei servizi italiani nel facilitare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, l'ulteriore riduzione di risorse in questa componente essenziale delle politiche del lavoro non potrà che aggravare le criticità.

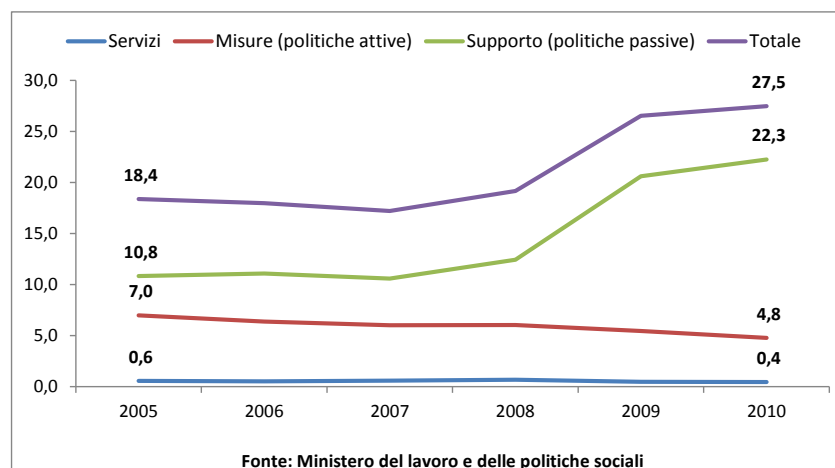
Figura 32 – Variazione della spesa per le politiche del lavoro per persona che vuole lavorare e per grandi tipologie d'intervento nei paesi dell'Unione europea – Anni 2005-2009 (euro a parità di potere d'acquisto per persona che vuole lavorare)



Il grafico successivo fornisce ulteriori dettagli sulla spesa dell'Italia per le politiche del lavoro (figura 33).

La spesa complessiva per le LMP è aumentata dal 2005 al 2010 di oltre 9 miliardi (+49,6%) esclusivamente per l'incremento delle politiche passive (+105,7%) e in particolare dei trattamenti di disoccupazione. Infatti le spese per i servizi e per le politiche attive sono diminuite rispettivamente del 19,8% e del 31,7%. Ovviamente le spese per i sussidi di disoccupazione sono più che raddoppiate a causa della crisi occupazionale e dell'aumento sostenuto dei disoccupati.

Figura 33 – Spesa per le politiche del lavoro in Italia per grandi tipologie d'intervento– Anni 2005-2010 (miliardi di euro)



2.2 Il personale dei servizi pubblici per il lavoro

La tabella successiva mostra come il rapporto fra utenti in carico e addetti - non è possibile separare il personale tra operatori e addetti alle funzioni amministrative - nel nostro Paese sia ben lontano dagli standard europei, e risulti migliore solo a quello della Spagna dove si osservano i più alti tassi di disoccupazione europei (tavola 9).

Nelle prime due colonne è riportato il numero degli addetti stimati nel 2006-2007 e nel 2011.

Nel 2011 la proporzione fra disoccupati registrati ai PES e operatori è pari a 182,9 in Italia, che ha diminuito di 2.400 unità i suoi addetti, 358,4 in Spagna che ha aumentato solo di 3 mila unità i suoi addetti (sono disponibili solo i dati della struttura centrale e della Catalogna), 234,7 in Irlanda che li ha diminuiti e 139 in Portogallo dove sono aumentati di poche unità, mentre tale rapporto è molto più basso in quasi tutti gli altri paesi che dal 2007 hanno incrementato significativamente il personale dei PES.

Infatti in Germania, che ha aumentato il personale dei servizi per l'impiego da 74 mila a 115 mila unità, ogni operatore segue solo 28,2 disoccupati registrati che scendono ulteriormente a 25,4 in Olanda dove il personale è cresciuto di quasi 14 mila unità nonostante gestisca in outsourcing gran parte delle politiche del lavoro. In Francia, che ha aumentato il personale di 21 mila unità, ogni operatore segue 54,2 disoccupati registrati, mentre nel Regno Unito che ha portato il numero dei suoi operatori da 67 mila a 78 mila, il rapporto raggiunge il valore più basso: 19 utenti per addetto.

Se si osserva il rapporto tra addetti dei PES e persone che vogliono lavorare (disoccupati + inattivi disponibili a lavorare, ma che non cercano attivamente un'occupazione), il valore più alto si osserva in Italia (659,5) seguita dalla Spagna (526), mentre scende al valore più basso in Germania (26,9) e in Olanda (34,9).

Infine, nelle due ultime colonne è indicato il rapporto tra gli addetti dei servizi e il target delle misure previste dal programma *Youth Guarantee*: il valore più basso si osserva in Germania con 5 giovani Neet per operatore, quello più alto in Italia con 168 Neet per operatore. In paesi con un numero di Neet intorno al milione come il Regno Unito e la Francia il rapporto tra Neet e addetti è rispettivamente pari a 14 e 18.

Tavola 9 – Operatori PES (personale), disoccupati, utenti e persone che vogliono lavorare per operatore dei servizi pubblici per l'impiego in alcuni paesi europei (valori assoluti)

	Personale PES (2006-2007)	Personale PES (2011) (a)	Disoccupati registrati a un PES (2010) (b)	Disoccupato registrato a un PES per operatore PES (2010)	Disoccupati + inattivi disponibili a lavorare (15-74 anni) (2011)	Disoccupati + inattivi disponibili a lavorare per operatore PES	Neet (15-24 anni)	Neet per operatore
Spagna	7.996	11.331	4.060.756	358,4	5.959.600	526,0	860.326	76
Italia	9.989	7.589	1.387.686	182,9	5.005.200	659,5	1.272.224	168
Portogallo	3.839	4.019	558.638	139,0	878.100	218,5	159.090	40
Belgio	6.470	9.835	469.629	47,8	455.300	46,3	163.110	17
Finlandia	3.700	2.700	264.813	98,1	308.800	114,4	55.152	20
Olanda	5.633	19.317	489.800	25,4	674.600	34,9	86.980	5
Germania	74.099	115.000	3.238.421	28,2	3.091.900	26,9	690.089	6
Irlanda	2.240	1.882	441.689	234,7	360.600	191,6	103.486	55
Francia	28.459	49.400	2.679.778	54,2	2.917.500	59,1	903.886	18
Austria	4.348	5.413	250.782	46,3	320.200	59,2	64.415	12
Svezia	10.248	10.800	231.313	21,4	499.600	46,3	96.665	9
Regno Unito	67.110	77.722	1.473.040	19,0	3.305.500	42,5	1.084.356	14
Danimarca	6.400	2.500	137.910	55,2	296.000	118,4	46.207	18

(a) Il numero del personale dei Cpi italiani si riferisce alla rilevazione del primo semestre del 2012. I dati per la Spagna comprendono solo la struttura centrale e la Catalogna

(b) Nel database Eurostat relativo agli *Unemployed registered with Public Employment Service* non sono disponibili i dati sull'Italia. È stato inserito il numero dei disoccupati e degli inattivi disponibili a lavorare che si sono rivolti a un Cpi da meno di un anno (Istat)

Fonti: documenti dei PES nazionali; Eurostat (*Labour market policy LMP* e *Labour Force Survey*) e Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

In conclusione di questo paragrafo, l'Italia spende per le politiche del lavoro una percentuale del PIL abbastanza vicina a quella della media europea, superiore a quella del Regno Unito, anche se, quando viene misurata per persona che vuole lavorare, è significativamente inferiore a quella della media dei paesi dell'Unione, ma più elevata di quella britannica. Ciò nonostante, solo il 2,6% per gli assunti nell'ultimo anno (da 15 a 64

anni) degli occupati ha trovato il lavoro attraverso i Centri pubblici per l'impiego, mentre i *JobCentre Plus* intermediano, anche attraverso il portale, quasi un terzo delle persone assunte ogni anno. Risultati simili per quanto riguarda la quota di mercato intermediata sono raggiunti in Francia da *Pôle emploi*.

Occorre considerare che la scarsa efficienza dei servizi pubblici per l'impiego italiani ha anche una ricaduta negativa sulla durata dei sussidi di disoccupazione perché non essendo in grado di offrire congrue offerte di lavoro ai beneficiari degli ammortizzatori sociali e neppure di controllare se si attivano effettivamente nella ricerca del lavoro fa mancare i presupposti del modello di *welfare to work* che presuppone l'integrazione tra politiche attive e passive per una maggiore responsabilizzazione del disoccupato attraverso la sottoscrizione del "patto di servizio". Il semplice dovere di sottoscrizione della DID (Dichiarazione di immediata disponibilità) non garantisce che i sussidi di disoccupazione non siano integrati da forme di lavoro non regolare.

Del resto è improbabile che i Cpi italiani possano sanzionare il lavoratore "che non accetti una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto"²², perché solo raramente sono in grado di fare tale offerta.

La causa principale, anche se non unica, della scarsa efficacia dei servizi pubblici per l'impiego – che interessa in identica misura donne e uomini – è la modesta dotazione di operatori, in particolare di quelli più qualificati dal momento che molti provengono dai vecchi uffici di collocamento, che sono, di conseguenza, in gran parte impiegati per compiti amministrativi.

L'altra principale causa d'inefficacia dei Centri per l'impiego, oltre al sottodimensionamento degli operatori, è la mancanza d'informazioni sulla domanda, senza le quali è obiettivamente velleitario pretendere di fare intermediazione. Per una buona quota dei Cpi, l'unica modalità di raccolta della domanda è l'eventuale manifestazione volontaria del datore di lavoro che si reca presso il Centro.

È indispensabile, di conseguenza, investire e promuovere i servizi verso le imprese per conoscere le aziende che hanno bisogno di profili coerenti con quelli degli utenti iscritti.

I LEP (Livelli essenziali delle prestazioni) devono colmare questa grave mancanza dei Cpi e prevedere espressamente che una quota definita degli operatori sia dedicata esclusivamente al marketing territoriale per raccogliere i posti vacanti delle imprese, fornire loro una preselezione dei candidati e divenire unici interlocutore per un portafoglio determinato di aziende. La figura dell'operatore che aiuta le imprese a coprire i posti vacanti, ha, in tutti i PES europei, una specifica professionalità e rappresenta una quota del personale complessivo che va dal 33,2% della Francia al 51,1% del Regno Unito²³.

I Cpi devono offrire alle imprese, soprattutto alle piccole e medie, altri servizi essenziali per poter perseguire con efficacia la loro missione: la consulenza e l'assistenza per la gestione dell'apprendistato che spesso non viene utilizzato dalle imprese solo per le difficoltà burocratiche (definizione del piano formativo, soggetti per attuarlo, sostegno, anche finanziario, alle attività di tutoraggio) e per la gestione dei tirocini che, se realizzati attraverso modelli efficaci, possono divenire un canale numericamente molto importante per l'occupazione giovanile.

Identiche considerazioni interessano i servizi per l'auto-imprenditorialità, che dovrebbe fornire non solo informazioni sui bandi, ma soprattutto servizi di consulenza tecnica e manageriale che consenta, soprattutto ai giovani e alle donne, di analizzare il mercato nel quale si vuole entrare, predisporre il *business plan*, analizzare i rischi d'impresa e individuare i potenziali investitori. Questi servizi di consulenza specialistica possono essere erogati anche attraverso la cooperazione con le Camere di commercio.

La seconda attività essenziale per aumentare l'efficacia dei servizi è la definizione e l'adozione comune degli standard di qualità dei Servizi pubblici per l'impiego (SPI); serve cioè definire il livello di servizio atteso a cui devono tendere tutte le Regioni.

L'adozione di standard di qualità dei servizi per il lavoro comuni in tutto il territorio nazionale è rappresentata, rappresenta un vantaggio non solo perché afferma un diritto di cittadinanza nel godimento di servizi per il lavoro di qualità, ma perché rende possibile e ottimizza il coordinamento tra le parti coinvolte nel governo delle politiche del lavoro, limitando la variabilità dei comportamenti dei singoli attori coinvolti e riducendo i costi d'informazione dal momento che non è più necessario conoscere e analizzare molteplici standard di servizio.

²² Art. 4, comma 41, lettera b) della Legge 28 giugno 2012, n. 92 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita".

²³ Cfr. Véronique Hespel, Pierre-Emmanuel Lecerf, Emmanuel Monnet, *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Inspection générale des finances, 2011.

2.3 I servizi competenti per l'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro

La nuova disciplina del mercato del lavoro introdotta con la riforma Biagi e le sue successive modifiche individua nella cooperazione tra servizi pubblici e privati, secondo i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, il punto di forza che può rendere più efficaci i processi e gli strumenti per l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro.

È basata sulla concezione di un mercato del lavoro libero e flessibile in cui sia garantita l'effettiva libertà all'utente, sia lavoratore che datore di lavoro, sulla scelta dell'intermediario pubblico o privato.

La riforma del 2003, nelle sue successive modifiche, ha inoltre ampliato enormemente le tipologie dei "servizi competenti" autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, prevedendo altresì che le regioni possano accreditare operatori pubblici e privati per l'erogazione dei servizi al lavoro.

Nella tabella successiva sono riportate tutte le tipologie di soggetti autorizzati all'intermediazione, con l'indicazione delle sedi operative nelle tre ripartizioni (*tavola 7 e figura 34*).

Ma occorre prendere atto che i centri pubblici per l'impiego intermediano una quota modesta dei lavoratori occupati con un personale assolutamente sottodimensionato rispetto al compito di offrire entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione e ai beneficiari di ammortizzatori sociali, "almeno" un colloquio di orientamento e una "proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale"²⁴. È una disposizione persino più ampia di quella contenuta nel programma *Youth Guarantee*, che richiede l'attivazione dei giovani Neet entro quattro mesi dalla loro iscrizione al servizio per l'impiego, ma dopo 13 anni è stata attuata solo in alcune regioni.

Del resto i rapporti di collaborazione tra servizi pubblici e privati sono episodici e la loro intensità è molto differenziata in relazione agli indirizzi per le politiche del lavoro determinate dalle Regioni, nella loro competenza legislativa concorrente.

Tavola 7 - Servizi competenti per tipologia e ripartizione (sedi operative autorizzate ex D.Lgs. 276/03 al 30 aprile 2013)

	Nord	Centro	Mezzogiorno	ITALIA
Centri pubblici per l'impiego	244	88	224	556
Sedi distaccate/sportelli Cpi	34	71	145	250
Agenzie di somministrazione di lavoro di tipo «generalista»	1.809	446	267	2.522
Agenzie di somministrazione specialista	8	3	2	13
Agenzie di intermediazione	48	19	20	87
Associazioni dei datori di lavoro	41	13	28	82
Associazioni dei lavoratori	1	7	14	22
Associazioni per la tutela della disabilità	49	26	39	114
Associazioni senza fini di lucro	13	17	76	106
Camere di commercio	1	1	-	2
Comuni	9	6	43	58
Comunità montane	-	-	1	1
Consulenti del lavoro	1.011	485	843	2.339
Enti bilaterali	4	4	10	18
Enti di formazione	15	6	82	103
Gestore di sito internet	3	-	2	5
Istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari	157	121	259	537
Patronati	8	19	201	228
Unioni di comuni	1	3	1	5
Università private	6	11	3	20
Università pubbliche	24	18	23	65
Soggetti accreditati dalle Regioni	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Totale	3.486	1.364	2.283	7.133

Fonte: Italia Lavoro

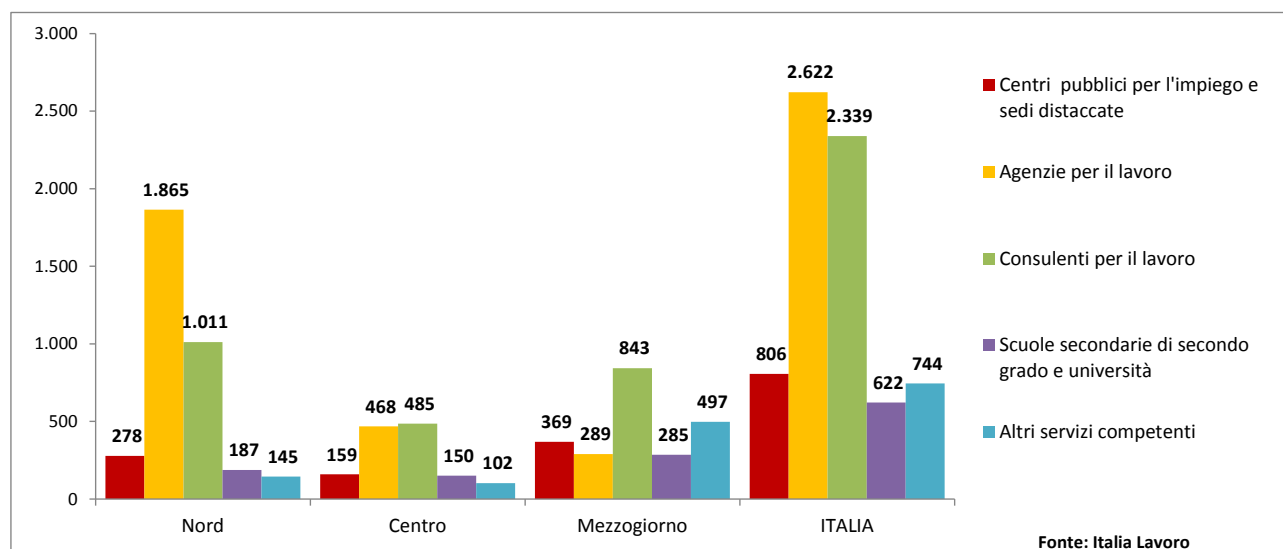
Nonostante l'ampliamento della tipologia dei soggetti privati autorizzati all'intermediazione, solo le agenzie per il lavoro e i consulenti del lavoro autorizzati dalla propria Fondazione hanno registrato una crescita so-

²⁴ Art. 3 del Decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181.

stenuta, i primi con oltre 2.600 sedi, in prevalenza nelle regioni settentrionali, e i secondi con circa 2.300 professionisti più diffusi in tutto il territorio.

Ma mentre conosciamo i risultati delle agenzie per il lavoro (hanno intermediato nel 2011 circa il 5% degli occupati dipendenti e indipendenti da 15 a 64 anni; i lavoratori somministrati dalle agenzie sono nel 2010 circa 197 mila al giorno e 11 mila in staff leasing²⁵), scarse sono le informazioni sull'efficacia dei consulenti per il lavoro.

Figura 34 - Servizi competenti per tipologia e ripartizione (sedi operative autorizzate ex D.Lgs. 276/03 al 30 aprile 2013)



Una particolare attività di promozione dovrebbe essere riservata agli uffici di *placement* degli istituti di scuola secondaria di secondo grado e delle università.

I primi, in particolare, possono intervenire proprio quando il giovane incontra le maggiori difficoltà nei percorsi d'istruzione e rischia l'abbandono, proponendo percorsi di lavoro con contenuto formativo.

Inoltre, i servizi di *placement* e di orientamento nelle scuole secondarie superiori, soprattutto in quelle tecniche e professionali, possono facilitare la transizione tra la scuola e il lavoro e orientare i giovani in modo che possano scegliere in modo consapevole i loro percorsi universitari tenendo conto dell'effettiva domanda di figure professionali da parte delle imprese.

²⁵ International Confederation of Private Employment Agencies (CIETT), *The agency work industry around the world*, 2012.

3. Le azioni per aumentare l'efficacia dei servizi per il lavoro

La letteratura manifesta molte perplessità sull'effettiva possibilità che i servizi e le politiche del lavoro possano produrre posti di lavoro aggiuntivi e sicuramente poco o nulla possono fare per contrastare la disoccupazione strutturale o ciclica. Così come le modifiche del diritto e delle regole del lavoro non creano o distruggono posti di lavoro, ma semplicemente li riallocano in modo ottimale, secondo le nuove convenienze, fra le diverse tipologie contrattuali o tra il lavoro regolare e quello non regolare.

Tuttavia, i servizi per il lavoro possono contribuire a ridurre la componente frizionale della disoccupazione, soprattutto nella fase di modificazione strutturale del sistema produttivo, contenere i fenomeni di *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro determinati dalle asimmetrie informative e contribuire, insieme al sistema dell'orientamento e dell'istruzione, a ridurre gli *skill shortage*, ovvero i posti di lavoro che restano scoperti per mancanza di manodopera dotata della qualificazione richiesta.

I premi Nobel Diamond, Mortensen e Pissarides sollecitano in qualche modo l'attenzione sul ruolo non marginale che possono avere misure e servizi che facilitano l'incontro fra domanda e offerta di lavoro nella riduzione della disoccupazione frizionale, perché anche nei cicli recessivi caratterizzati da una domanda aggregata debole, permane la difficoltà di coprire determinati posti vacanti a causa delle frizioni del mercato del lavoro e non solo in ragione della scarsa mobilità territoriale e dello *skill shortage*²⁶. Insomma, l'efficienza del processo d'incontro ha un ruolo significativo anche nei periodi in cui è alto il numero dei *job-seekers* e basso quello delle *vacancies*.

Infatti, anche nelle fasi con alti tassi di disoccupazione, servizi efficienti che facilitino l'incontro fra domanda e offerta possono contribuire a spostare la curva di Beveridge²⁷ verso l'interno, riducendo sia il numero di posti vacanti che dei disoccupati²⁸.

Inoltre, occorre tenere conto che le politiche attive del lavoro possono avere anche effetti distorsivi o controversi sul mercato del lavoro o sul sistema economico complessivo, oppure effetti diversi a breve e a lungo termine. In generale, quando si valuta una politica per il lavoro, si deve tenere conto di almeno quattro distorsioni²⁹:

1. “effetto inerziale o di spreco” (*deadweight effect*): quando i risultati si sarebbero ottenuti anche senza l'intervento pubblico. Per esempio gli incentivi alle imprese per l'assunzione di lavoratori che avrebbero comunque assunto anche in assenza delle agevolazioni. Un effetto simile a quello inerziale è l'effetto di anticipazione che si manifesta quando le imprese anticipano assunzioni che avrebbero comunque fatto successivamente per poter sfruttare un incentivo all'assunzione.
2. “effetto scrematura” (*cream-skimming effect*): quando si selezionano come destinatari di una misura lavoratori con alte probabilità di occupazione oppure si scelgono per un intervento di formazione solo coloro che possono ottenere i migliori risultati. Ciò può accadere, per esempio, quando il personale o il soggetto privato ha un incentivo economico basato sul tasso di reimpiego dei partecipanti.
3. “effetto spiazzamento” (*displacement effect*): quando all'effetto positivo in un caso corrisponde un effetto negativo in un altro caso. Per esempio viene creato un posto di lavoro in un territorio a discapito di un'altra area non assistita, in un settore economico con effetti negativi in un altro. Oppure, le imprese e i

²⁶ La novità della teoria dei mercati con frizioni, di cui Diamond, Mortensen e Pissarides sono stati i pionieri, consiste nello spiegare la presenza di offerta invenduta e domanda insoddisfatta senza assumere alcuna rigidità salariale. Il modello standard di mercato del lavoro con frizioni ipotizza che un'economia sia popolata da un certo numero di disoccupati e da un certo numero di imprese che hanno posti vacanti. La possibilità che questi soggetti si incontrino non è però regolata solo dal salario ma da una cosiddetta *matching function*, un “meccanismo” che genera posti di lavoro a seguito dell'incontro tra imprese e lavoratori disoccupati. Nella loro formulazione più semplice, tali modelli prevedono che il salario venga contrattato successivamente, cioè dopo che il potenziale datore di lavoro ed il potenziale dipendente si sono incontrati. Il salario perde così parte del cruciale ruolo allocativo che aveva nel paradigma neoclassico di mercato in concorrenza perfetta. Cfr. Gabriele Cardullo, *Premio Nobel per l'economia a Diamond, Mortensen e Pissarides*, nelmerito.it, 2010.

²⁷ La curva di Beveridge rappresenta graficamente il rapporto tra tasso di disoccupazione (percentuale dei disoccupati in rapporto alle forze di lavoro) e tasso di posti vacanti (percentuale di posti vacanti in rapporto alla somma delle posizioni vacanti e di quelle occupate) e quindi rappresenta l'equilibrio fra flussi in entrata e in uscita dal mercato del lavoro.

²⁸ Cfr. Tito Boeri e Pietro Garibaldi, *Un Nobel alla ricerca del lavoro*, lavoce.info, 2010.

²⁹ Alessio J.G. Brown, Johannes Koettl, *Active Labor Market Programs: Employment Gain or Fiscal Drain?* IZA Discussion Paper No. 6880, September 2012.

settori che utilizzano i lavoratori coinvolti negli interventi possano espandersi, a svantaggio di altre imprese e altri lavoratori, grazie ai minori costi sostenuti.

4. “effetto di sostituzione” (*substitution effect*): quando l’effetto positivo per un destinatario si traduce nel danno di un altro destinatario. Per l’esempio l’assunzione di lavoratori poco qualificati, svantaggiati, di un determinato sesso perché l’incentivo riduce il loro costo del lavoro a svantaggio di lavoratori qualificati o con altre caratteristiche.

Anche le politiche “passive” possono determinare effetti distorsivi: l’“effetto di permanenza (nello stato di disoccupazione)” è il più studiato dalla letteratura economica dal momento che i sistemi di assicurazione contro la disoccupazione, soprattutto se prevedono sussidi troppo generosi, riducendo il costo marginale della ricerca di un lavoro, tendono ad allungare i periodi di disoccupazione e ne aumentano il tasso, ma d’altro canto aumentano la possibilità per il lavoratore di occuparsi con un salario più alto³⁰.

In Italia occorre tenere presente anche l’“effetto mafia”: territori comunali caratterizzati dalla presenza di criminalità organizzata hanno una probabilità significativamente più elevata di ricevere gli incentivi e ottengono un maggiore ammontare di contributi per addetto. L’effetto della criminalità organizzata sui fondi erogati alle imprese segnala forme di corruzione e cattiva allocazione della spesa pubblica³¹.

È possibile accettare le distorsioni tenendo conto di altri interessi altrettanto cogenti. Per esempio gli incentivi all’assunzione per le sole persone svantaggiate penalizzano, nel breve termine, gli altri lavoratori, ma riducono il numero delle persone a rischio di povertà. Ancora, l’incentivo all’assunzione delle donne penalizza gli uomini, ma si manifesta un’utilità generale perché le donne sono mediamente più istruite e la loro assunzione determina un incremento dell’occupazione aggiuntivo determinato dalla necessità di sostituire una parte del lavoro familiare gratuito con personale retribuito.

Un altro caso molto attuale nel quale le politiche del lavoro non sono distorsive è quello degli incentivi economici per promuovere e sostenere la mobilità dei lavoratori nel mercato europeo dal momento che sanano un’asimmetria tra regioni e paesi nei quali la ripresa sarà più rapida e quelli in cui, come il nostro, la domanda sarà ancora stagnante a causa della necessità di assorbimento dei lavoratori sospesi in cassa integrazione. Infatti un ruolo decisivo dei servizi per il lavoro è quello di aumentare la mobilità nel mercato del lavoro interno, ma anche europeo, dei lavoratori con transizioni dallo stato di disoccupazione a quello di occupazione più rapide ma anche favorendo la mobilità territoriale. I lavoratori che hanno perso l’occupazione durante la crisi o entrano nel mercato del lavoro in questa fase di bassa domanda rischiano di permanere nello stato di disoccupazione per molto tempo. Infatti la quota di disoccupati di lunga durata da 12 e più mesi è aumentata dal 2009 al 2012 di oltre 8 punti e interessa ormai più della metà dei disoccupati (52,4%). È molto alto il rischio che un’assenza prolungata dal mercato del lavoro diminuisca le probabilità di trovare un lavoro quando aumenterà la domanda a causa della mancata accumulazione di quelle conoscenze che si acquisiscono nel posto di lavoro. Il rischio di perdita di capitale umano che si determinerà può essere evitata solo facilitando la mobilità in aree interne o in altri paesi con maggiori opportunità di lavoro.

In generale per valutare l’efficacia di una politica del lavoro - e non solo monitorare in modo burocratico e rituale gli effetti - è necessario da una parte che il decisore definisca *ex-ante* con esattezza quali sono i risultati che si attende dall’intervento pubblico, anche tenendo conto che alcuni effetti distorsivi possono essere auspicabili, dall’altra valutare con robuste analisi controfattuali se il risultato atteso si sarebbe raggiunto anche senza l’intervento pubblico. È necessario, di conseguenza, riservare le risorse necessarie a questa valutazione, anche se la sempre maggiore disponibilità di banche dati amministrative realizzate per altre finalità riduce perlomeno il costo dell’acquisizione dei dati.

Per fare queste analisi sono necessarie anche dati statistiche di natura amministrativa che consentano di esaminare gli effettivi flussi del mercato del lavoro e non solo gli stock medi e di effettuare analisi longitudinali per osservare le transizioni e le permanenze dei lavoratori per periodi relativamente più lunghi di quelli consentiti dall’indagine sulle forze di lavoro dell’Istat.

Non c’è *labour market policy* che non possa essere valutata attraverso l’integrazione e l’interoperabilità di queste banche dati amministrative. Infatti le analisi longitudinali sulle interazioni tra lavoratori, imprese e

³⁰ Cfr. George J. Borjas, *Economia del lavoro*, ed. italiana a c. di Alessandra Del Boca, Daniela Del Boca, Lorenzo Cappellari, Alessandra Venturini, Francesco Brioschi Editore, Milano, 2010, p.444.

³¹ Cfr. Guglielmo Barone e Gaia Narciso, *L’effetto della criminalità organizzata sui fondi pubblici*, Banca d’Italia, Tema di discussione n. 916, giugno 2013.

istituzioni nel corso di tutto il ciclo di vita lavorativa può fornire strumenti straordinari con potenzialità illimitate per valutare in maniera altamente affidabile le policy, soprattutto con le analisi controfattuali, a un costo abbastanza contenuto.

Solo eccessive prudenze sui temi della privacy e rigidità burocratiche impediscono che siano messe immediatamente a disposizione delle Regioni e del mondo scientifico fonti informative così preziose.

A partire da queste premesse, occorre sfruttare l'occasione del programma *Youth Guarantee* e delle risorse seppur limitate disponibili per aumentare l'efficacia dei servizi in maniera significativa, in modo che possano erogare i servizi almeno nelle modalità e nei tempi previsti dal decreto legislativo 181/2000.

Dalle considerazioni emerse nel precedente paragrafo 1.3 si può affermare che la prima criticità è rappresentata dalla bassa quota di lavoratori intermediati (2,6% di quelli assunti nell'ultimo anno) determinata in parte dal netto sottodimensionamento del personale dei servizi per il lavoro rispetto agli altri paesi e probabilmente anche dall'eccesso di compiti amministrativi di cui devono farsi carico che distrae il poco personale dai compiti principali a cui dovrebbe dedicarsi e cioè l'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Qualsiasi soluzione che voglia tendere ad aumentare l'efficacia e la qualità dei servizi per l'impiego deve essere ambiziosa e non può non fissare un obiettivo congruo, misurabile con il numero di persone che hanno trovato un lavoro attraverso i Centri e nella percentuale di posti vacanti delle imprese coperte attraverso le candidature proposte sempre dai Centri.

Sul primo obiettivo è difficile immaginare un servizio per il lavoro efficace che non riesca a trovare lavoro ad almeno al 10% di coloro che lo cercano in un anno e questo potrebbe essere l'obiettivo da raggiungere entro il 2020. Questo obiettivo deve valere per tutti, anche se è necessario rafforzare l'impegno per incrementare l'occupazione femminile che registra tassi molto inferiori a quelli maschili.

Non si può, di conseguenza, prescindere dalla necessità di adeguare il personale al numero di utenti potenziali e cioè di portare il numero degli operatori da meno di 9 mila a un livello che si può ipotizzare di circa 30 mila nel corso del periodo 2014-2020, che consentirebbe di stabilire un rapporto fra operatori e utenti registrati di 1:46, che può essere già considerato soddisfacente, anche se non eccellente come quelli realizzati in Germania e nel Regno Unito (rispettivamente 1:28 e 1:19).

L'aumento complessivo degli operatori dei servizi pubblici e privati per il lavoro (ovvero la riduzione del rapporto fra operatori e utenti) può essere realizzato a grandi linee con una equilibrata combinazione dei seguenti tre interventi:

1. aumento del personale dei Cpi attraverso l'utilizzo dei fondi comunitari;
2. costituzione di un'Agenzia federale per il lavoro, da creare sulla base di un accordo fra Stato e Regioni, che affianchi con i propri operatori quelli già esistenti nei Cpi e che garantisca su tutto il territorio più alti livelli degli standard di qualità dei servizi (LEP). Lo stesso programma *Youth Guarantee* raccomanda di "Identificare l'autorità pubblica pertinente incaricata di istituire e gestire il sistema digaranzia per i giovani e di coordinare le partnership a tutti i livelli e in tutti i settori)
3. affidamento in outsourcing ad agenzie private d'intermediazione, di ricerca e di selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale di tutte le persone in cerca di occupazione che non sono potenzialmente occupabili entro 6 mesi sulla base del bilancio delle competenze, attraverso l'istituto dell'accreditamento, con schemi di remunerazione del servizio che tengano conto sia della quota di disoccupati effettivamente occupati, che del loro livello di occupabilità.

È preferibile che in Italia il modello sia sviluppato in forma mista prevedendo contemporaneamente sia un rafforzamento dei Cpi, che la Costituzione dell'Agenzia federale che, come accade nel resto dell'Europa, avrebbe anche il compito di stabilire unici standard per i servizi per il lavoro in tutto il territorio, che il coinvolgimento degli altri operatori privati accreditati, prevedendo in particolare l'affidamento delle crisi aziendali ad agenzie specializzate nell'*outplacement*.

In ogni caso, tenendo conto del modello di funzionamento più efficaci dei servizi per il lavoro, è indispensabile che i Cpi, si dotino di una struttura dedicata esclusivamente alla selezione del personale per le imprese per coprire i loro posti vacanti, rimediando così a una delle loro maggiori debolezze e cioè la mancata conoscenza della domanda effettiva delle imprese del territorio che impedisce, di conseguenza, di offrire direttamente ai disoccupati iscritti reali opportunità di lavoro.